

## Auf dem Weg zu mehr Resilienz: die baltischen Staaten zwischen Verwundbarkeit und Bündnissolidarität

Lang, Kai-Olaf

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O. (2020). *Auf dem Weg zu mehr Resilienz: die baltischen Staaten zwischen Verwundbarkeit und Bündnissolidarität*. (SWP-Studie, 3/2020). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2020S03>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

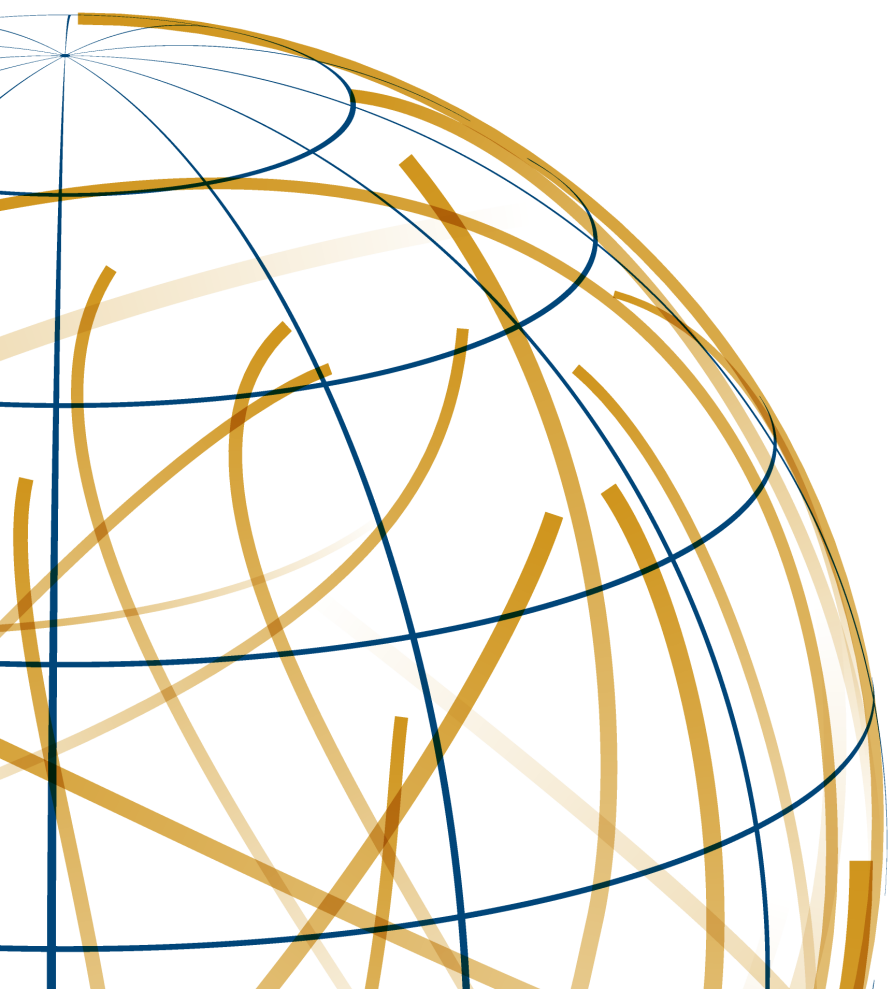
Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

*Kai-Olaf Lang*

# Auf dem Weg zu mehr Resilienz

Die baltischen Staaten zwischen Verwundbarkeit und  
Bündnissolidarität



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 3  
Februar 2020, Berlin

- Infolge des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine seit 2014 wurde die Anfälligkeit der baltischen Staaten für Destabilisierung zu einem wichtigen Thema in den transatlantischen und europäischen Strukturen.
- Nicht nur das Problem der militärischen Verwundbarkeit ist in diesem Zusammenhang wesentlich. Zahlreiche weitere Themen gerieten ins Blickfeld. Sie reichen von der Rolle der russischen und russischsprachigen Minderheiten über Energiesicherheit und wirtschaftliche Verflechtungen bis zu Desinformation und zur digitalen Sphäre.
- Seit Mitte der 2010er Jahre haben die drei Länder ihre Resilienz gegenüber Destabilisierung spürbar verbessert, und zwar durch eigene Anstrengungen sowie die Unterstützung ihrer Partner in EU und Nato.
- Nach wie vor bestehen aber offene Flanken. Das gilt sowohl für militärische Sicherheit als auch für Felder der »soft security«.
- Für Deutschland heißt dies, seine Beziehungen zu Estland, Lettland und Litauen fortzuentwickeln und daran mitzuwirken, eine nachhaltige Resilienzpartnerschaft in EU und Nato aufzubauen.

**SWP-Studie**

*Kai-Olaf Lang*

# Auf dem Weg zu mehr Resilienz

Die baltischen Staaten zwischen Verwundbarkeit und Bündnissolidarität

**Stiftung Wissenschaft und Politik**  
**Deutsches Institut für**  
**Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 3  
Februar 2020, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2020

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2020S03

## Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Neue Verunsicherung durch Russland
8	Militärische Sicherheit: Abschreckung, Rückversicherung und Verteidigung
14	Die russischen Minderheiten zwischen Differenzierung, Loyalität und Russkij Mir
19	Innenpolitik und Parteiensysteme
21	Energiewirtschaftliche Asymmetrien
24	Diversifizierung und neue Anbindungen für die baltischen Energiemärkte
28	Wirtschaftliche und finanzielle Verflechtungen als Möglichkeiten für externen Einfluss?
30	Cyberraum: Anfälligkeit und Sicherheit
32	Die Resilienz der baltischen Staaten in der Zusammenschau
34	Die baltischen Staaten aus Sicht Russlands: Ziele und Interessen
38	Die baltischen Staaten in EU und Nato
43	Schlussfolgerungen: Deutschlands Politik gegenüber den baltischen Staaten
45	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Kai-Olaf Lang ist Senior Fellow der Forschungsgruppe  
EU/Europa*

### **Auf dem Weg zu mehr Resilienz. Die baltischen Staaten und ihre offenen Flanken gegenüber Russland**

Die baltischen Staaten sind verstärkt in den Mittelpunkt des außen- und sicherheitspolitischen Interesses in Europa gerückt. Vor allem infolge des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine seit 2014 wurde die Anfälligkeit der drei Länder für Destabilisierung zu einem wichtigen Thema in den transatlantischen und europäischen Strukturen. Lange hatten sich Estland, Lettland und Litauen als warnende Rufer gefühlt, die im nordatlantischen Bündnis und in der Europäischen Union nicht immer Gehör mit ihren Befürchtungen in Sachen Russland fanden. Nun aber traf ihr Drängen, effektiveren Schutz vor sicherheitspolitischen Unwägbarkeiten zu erhalten, auf mehr Verständnis. Sichtbarstes Zeichen dieser Entwicklung ist das stärkere Engagement der Nato für die drei Länder, auf deren Staatsgebiet und generell im östlichen Ostseeraum. Mittlerweile ist ein spürbarer Zugewinn an Rückversicherung, Verteidigbarkeit und Abschreckung zu verzeichnen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einer davon ist der Einsatz verbündeter Streitkräfte auf dem Territorium der baltischen Staaten, bekannt als Verstärkte Vornepräsenz (Enhanced Forward Presence, eFP). Zudem wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Region verteidigungspolitisch und militärisch wirkungsvoller mit den Partnern in der Allianz zu verknüpfen sowie die Krisenreaktionsfähigkeiten zu verbessern.

Die »hybriden« Interventionen der russischen Seite in der Ukraine hatten indes auch zur Folge, dass viele »weiche« Bereiche als Sphäre möglicher Instabilität stärker als bislang ins Bewusstsein rückten. Im Vordergrund standen dabei die russischen bzw. russischsprachigen Gemeinschaften, die vor allem in Estland und Lettland große Bevölkerungsanteile ausmachen. Zwar zeigte sich bald, dass die gewaltsame Sezession von Gebieten mit russischen Bevölkerungsmehrheiten, etwa in Nordostestland oder Ostlettland, wenig wahrscheinlich ist. Dennoch ist damit zu rechnen, dass sich in Teilen der russischen bzw. russischsprachigen Bevölkerung in den baltischen Staaten Unzufriedenheit mit ihrer Situation breitmacht. Zu erwarten ist auch, dass diese Gemeinschaften sich immer häufiger auf die russische Kultur und Sprache berufen.



Obschon sie sich immer mehr ausdifferenzieren und auch neue Gruppen entstehen, die sich mit dem jeweiligen Staatswesen identifizieren, halten große Teile russischer Minderheiten eine gewisse Distanz dazu. Das schafft Möglichkeiten für Einflussnahme von außen.

Nicht nur im Zusammenhang mit den russischen Minderheiten, auch darüber hinaus besteht eine Reihe von Herausforderungen für die Sicherheit der baltischen Staaten. Hierzu gehören etwa die Energiepolitik, Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, intransparente Wirtschaftspraktiken, die Sicherheit im digitalen Raum oder Versuche aktiver Desinformation.

Da sich in der Region mannigfache Bedrohungen überlappen und die baltischen Staaten geostrategisch stark exponiert sind, ist deren Sicherheit äußerst relevant für Nato und EU. Estland, Lettland und Litauen bilden als »Nordostschulter« der Nato ein Areal, das sicherheitspolitisch konsolidiert werden muss. Mit ihrem Engagement muss die Allianz dem Eindruck entgegenwirken, die drei Länder konstituierten eine Zone limitierter Solidarität oder Effektivität des Bündnisses. Andernfalls würden Anreize für Russland geschaffen, den Zusammenhalt der Nato zu testen, sei es mit einer militärischen Intervention oder mit niedrigschwelliger Destabilisierung. Gleichzeitig ist zu vermeiden, dass mehr Sicherheit für die baltischen Staaten eine unkontrollierbare Remilitarisierung des östlichen Ostseeraums zur Folge hat.

Betrachtet man die Verwundbarkeiten der drei Länder gegenüber Russland in unterschiedlichen Politikfeldern, kommt zum Vorschein, dass teils erhebliche Fortschritte erzielt wurden, aber dennoch »offene Flanken« fortbestehen.

Für Deutschland heißt dies, seine Beziehungen zu Estland, Lettland und Litauen fortzuentwickeln und daran mitzuwirken, eine nachhaltige Resilienzpartnerschaft in EU und Nato aufzubauen. Diese Partnerschaft existiert bereits in Ansätzen und würde auf drei Säulen ruhen:

- dem vertieften sicherheitspolitischen Engagement vor allem in der Nato,
- gemeinsamen Anstrengungen zum Abbau gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, digitaler und anderer hybrider Risiken in EU und Nato sowie bilateralen Maßnahmen und
- dem strategischen Austausch über die Reform der EU, die Ausrichtung der Nato und die Zukunft des Westens.

Eine intensivere deutsch-baltische Zusammenarbeit wäre unter anderem deswegen hilfreich, weil der Dialog mit kleineren Partnern und eine Vertrauenspolitik ihnen gegenüber deutsche Außen- und Europa-politik und zudem deutsche Russland- und Ostpolitik legitimiert. Von einem empathischen Umgang mit den baltischen Staaten gehen auch Signale nach Nord-europa und Polen aus. Das könnte ein Gegengewicht zu den Bestrebungen der USA schaffen, neue multi- oder bilaterale Kooperationsformen jenseits der Nato in der Region aufzubauen. Wendet sich Deutschland den baltischen Republiken zu, hat es die Chance, ein wichtiges sicherheitspolitisches Referenzland für sie zu bleiben und damit die europapolitische Dimension des Strebens nach mehr Sicherheit in diesen Ländern zu festigen. Hierzu böte sich beispielsweise an, eine Ostsee-Energieplattform der Außen-, Wirtschafts- und Energieministerien zusammen mit anderen EU-Ostsee-anrainern zu schaffen. Sie könnte als Forum dienen, um über Fragen der Versorgungssicherheit, des klimafreundlichen Umbaus und der Wettbewerbsfähigkeit von Energiesystemen in der Region zu diskutieren. Überdies könnte die Northern Group of Defence Ministers, der auch Deutschland und die drei baltischen Länder angehören, einen Dialog- und Maßnahmenprozess anstoßen, um die maritime Sicherheit in der Ostsee zu erhöhen. Ferner könnte eine Konzeptgruppe »Östliche Partnerschaft« zwischen den Planungsstäben der Außenministerien im Format 1+3 (Deutschland plus baltische Staaten) die drei Länder aktiv in die Überlegungen zu einer »neuen europäischen Ostpolitik« einbeziehen.

# Neue Verunsicherung durch Russland

In kaum einem anderen Teil von Nato und EU wird die Ukraine-Krise so aufmerksam verfolgt wie in Estland, Lettland und Litauen. Nicht nur fühlen sich die drei Länder in ihrer Einschätzung bestätigt, dass Russland nach Jahren verschärfter außenpolitischer Rhetorik nun eine offensive »Nachbarschaftspolitik« mit neoimperialer und panrussischer Ausrichtung in die Tat umsetzt. Darüber hinaus wurde den drei Ländern abermals vor Augen geführt, wie anfällig sie für russische Störmanöver und Destabilisierungsversuche sind. Anders als für die meisten Mitgliedsstaaten von Nato und EU handelt es sich aus Sicht der baltischen Staaten bei der Ukraine-Krise nicht um einen Konflikt »vor der europäischen Haustür«, sondern um eine Auseinandersetzung, die *mutatis mutandis* auch im eigenen Land stattfinden könnte.

**Seit die baltischen Staaten wieder unabhängig sind, ist Russland ein zentraler Faktor für ihre Außen- und Sicherheitspolitik.**

Seit die baltischen Staaten zu Beginn der 1990er Jahre ihre Unabhängigkeit wiedererlangten, ist Russland stets ein formatives Element ihrer Außen- und Sicherheitspolitik und eine übergeordnete Determinante ihrer Risikoeinschätzung. Dies änderte sich auch nicht fundamental, als Estland, Lettland und Litauen 2004 der Nato und der EU beitraten, denn die Einbindung in die westlichen Bündnisstrukturen war gepaart mit wachsendem Unbehagen über deren Zusammenhalt, strategische Ausrichtung und Reichweite von Solidarität und Beistand. Einer »Periode der Erleichterung«<sup>1</sup>

folgten daher bald neue Bedenken und Ungewissheiten. Trotz Phasen pragmatischen Nebeneinanders und trotz Versuchen, die bilateralen Beziehungen zu normalisieren, blieb das Verhältnis aller drei Länder zu Russland niemals wirklich spannungsfrei. Immer wieder kam es zu Reibungen und Kollisionen, die nicht nur von der Fragilität des baltisch-russischen Beziehungsgefüges zeugten, sondern auch die Asymmetrien und das Machtgefälle der drei Länder gegenüber dem großen Nachbarstaat dokumentierten. Schon in den 2000er Jahren, vor allem nach dem Georgien-Krieg 2008, und wegen Russlands insgesamt forciierter außenpolitischer Gangart hatten sich die Zweifel an seiner Berechenbarkeit gemehrt. Seit Beginn der Ukraine-Krise 2014 sehen die baltischen Staaten zahlreiche Konflikte, die bisher allenfalls Gegenstand abstrakter Szenarien waren, nun in den Bereich des Möglichen rücken. Russland habe sich als »revanchistischer und revisionistischer Nachbar« entpuppt, der die bestehende europäische Ordnung aktiv verändern wolle.<sup>2</sup> Überdies werden die Befürchtungen in den baltischen Staaten dadurch genährt, dass Russland diese zwar nicht als Bestandteil seines »nahen Auslands« sieht, aber zumindest indirekt als zu seiner Einflussphäre gehörend, und dass Moskaus neue Schutzpolitik gegenüber eigenen »Landsleuten« Vorwände für Interventionen schaffen kann. Vor diesem Hintergrund wurden den drei Ländern ihre nach wie vor bestehenden offenen Flanken schmerzlich wieder bewusst. Diese liegen nicht nur im Bereich militärischer Sicherheit oder bei den russischen bzw. russischsprachigen Minderheiten. Sie resultieren auch aus der Situation in der Energiepolitik sowie innenpolitischen und wirtschaftlichen Strukturen.

1 Erik Männik, »The Evolution of Baltic Security and Defence Strategies«, in: Tony Lawrence/Tomas Jermalavičius (Hg.), *Apprenticeship, Partnership, Membership: Twenty Years of Defence Development in the Baltic States*, Tallinn 2013, S. 13 – 44 (30), <[https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/05/RKK\\_Apprenticeship\\_Partnership\\_Membership\\_WWW.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/05/RKK_Apprenticeship_Partnership_Membership_WWW.pdf)>.

2 Toomas Hendrik Ilves, »President Ilves: Estonia Has a »Revanchist and Revisionist Neighbour«, *estonian world*, 25.6.2014, <<http://estonianworld.com/security/president-ilves-estonia-has-a-revanchist-and-revisionist-neighbour/>>.

# Militärische Sicherheit: Abschreckung, Rückversiche- rung und Verteidigung

Die baltischen Staaten sind Mitglieder der Nato und damit Teil der nordatlantischen Sicherheitsgemeinschaft mit ihren Beistandsverpflichtungen. Ungeachtet dessen sehen sich die drei Länder vielen schwerwiegenden Gefährdungen ihrer nationalen Sicherheit ausgesetzt. Zwar dominiert von Estland bis Litauen die Auffassung, ein »traditioneller« militärischer Angriff Russlands sei weiterhin äußerst unwahrscheinlich, er wird aber auch nicht ausgeschlossen. Zudem wird befürchtet, dass im Zuge hybrider Destabilisierungsversuche auch eine militärische Komponente zum Einsatz kommen könnte.

Die Ängste in den baltischen Staaten speisen sich aus mehreren Quellen. Hierzu gehört Russlands Verhalten im nachsowjetischen Raum, also der Umgang mit Georgien 2008 und der Konflikt mit der Ukraine seit 2014. Ferner beobachtet man mit Sorge Moskaus Programme zur Reform und Modernisierung der Streitkräfte, seine Nukleardoktrin und das (aus baltischer Sicht) bestehende militärische Kräfteungleichgewicht in der Region (siehe Tabelle 1). Außerdem wird davon ausgegangen, dass die drei Länder, trotz besserer Vorkehrungen im Rahmen der Nato, weiterhin militärisch verletzbar sind.

Besonderes Augenmerk gilt russischen Maßnahmen im Umfeld der baltischen Staaten. Hierbei geht es nicht nur um die seit Jahren zu verbuchenden Luftraumverletzungen oder die groß angelegten russischen Manöver Zapad und Ladoga 2009, Zapad 2013 und Zapad 2017, sondern auch um die russische Militärpräsenz in der weiteren Nachbarschaft der drei Länder. In Luga, das im Westlichen Militärbezirk der russischen Streitkräfte liegt, sollen bereits 2011 Kurzstreckenraketen vom Typ Iskander stationiert worden sein. Was die Landstreitkräfte angeht, so befindet sich in Pskow, in unmittelbarer Nähe zu Estland, ein Divisionshauptquartier mit drei Luftlande-

regimentern. In Luga und Kamenka, 110 bzw. 22 Kilometer von Estland entfernt, stehen zwei motorisierte Schützenbrigaden, in Kaliningrad je eine motorisierte Brigade und ein Regiment sowie eine Marineinfanteriebrigade. Diese Kräfte, faktisch drei motorisierte Schützenbrigaden, ein motorisiertes Regiment und drei Luftlanderegimenter, könnten die baltischen Staaten im Rahmen einer größeren konventionellen Operation über drei Achsen angreifen, nämlich von Nord-estland, von Pskow nach Lettland oder Norden und von Kaliningrad nach Litauen. Jedoch würde Russland hierdurch unter anderem seine wichtige Militärpräsenz in Kaliningrad schwächen.<sup>3</sup> Überdies sind seit dem Konflikt in der Ostukraine größere Verbände vor allem in Regionen nahe der Grenze zur Ukraine stationiert. Für einen Angriff auf die baltischen Staaten im großen Maßstab müssten daher weitreichende Umgruppierungen vorgenommen werden, die gegenwärtig eher unwahrscheinlich sind oder mit neuen sicherheitspolitischen Schwerpunktsetzungen einhergehen müssten. Nicht ohne Komplikationen zu bewerkstelligen wären wohl auch kurzfristige Verstärkungen aus anderen Teilen des Westlichen Militärbezirks, um ausgedehnte Maßnahmen in den baltischen Staaten zu unterstützen. Daher spricht einiges dafür, dass Russland nicht auf einen großen konventionellen Angriff aus ist. Die intensiv diskutierte Simulation aus dem US-Think-Tank Rand Corporation

3 Vgl. Catherine Harris/Frederick W. Kagan, *Russia's Military Posture: Ground Forces Order of Battle*, Washington, D.C.: Institute for the Study of War, März 2018, S. 12ff, <<http://files.stantoncontact.com/c9ccf499301/f0c1bc5f7d3a-4e4d-a196-654f8ade701a.pdf>>; Wolfgang Richter, *Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2019 (SWP-Studie 17/2019).

Tabelle 1

### Militärisches Kräfteverhältnis in den baltischen Staaten und ihrer Nachbarschaft

	Nato	Russland (Westlicher Militärbezirk)
Kampfpanzer	129	757
Schützenpanzer	280	1 276
Panzerhaubitzen	32	342
Raketenartillerie	—	270
Personal in Kampfeinheiten	31 813	78 000

Auf Nato-Seite sind die Fähigkeiten der baltischen Staaten, der eFP und der auf bilateraler Grundlage stationierten US-Einheiten einbezogen. Nicht berücksichtigt sind die Streitkräfte Polens und Belarus', denen direkt und indirekt ebenfalls eine wichtige Rolle zukommt.

Quelle: Rand Corporation, *Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe*, Boston 2018, <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2402.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2402.html)>.

etwa, nach der Estland, Lettland und Litauen infolge einer nur wenige Wochen anhaltenden Konzentration von unterschiedlichsten Bataillonen in der Nähe der drei Länder binnen 72 Stunden von russischen Truppen überrollt werden könnten,<sup>4</sup> halten westliche Autoren für überzogen, außerdem widerspreche sie den Prinzipien der russischen operativen Kriegsführung.<sup>5</sup>

Auch die Situation in Belarus scheint dies zu bestätigen. Zwar bleibt das Land militärisch weiterhin ein enger Verbündeter Russlands. Auf seinem Staatsgebiet befinden sich wichtige Radarstationen, nämlich nahe der Stadt Baranowitschi, und Kommunikationseinrichtungen für die russische Marine nicht weit von der Stadt Wilejka. Zusammen mit Belarus werden auch die Zapad-Übungen abgehalten. Gleichwohl ist festzustellen, dass Russland bislang keine größeren Verbände in Belarus stationiert hat.<sup>6</sup> Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass begrenzte Aktionen etwa mit Beteiligung von Spezialkräften im Zusammenhang mit einem hybriden Szenario

gut machbar wären. Auf dem Luftwaffenstützpunkt Ostrow, etwa 30 Kilometer von der lettischen Ostgrenze entfernt, ist eine Ende 2013 neu gebildete Heeresfliegerbrigade stationiert, die mit modernen Kampf- und Transporthubschraubern ausgestattet ist.<sup>7</sup> Bereits 2012 hielten Verbände des Westlichen Militärbezirks und Luftlandetruppen gemeinsame Manöver ab. Darin wurde auch der Einsatz von Aufklärungseinheiten hinter gegnerischen Linien geübt.<sup>8</sup>

### Nach den Gipfel-Beschlüssen der Nato 2014 und 2016 intensivierte sich ihre Kooperation mit den baltischen Staaten.

Die baltischen Staaten allein hätten Russland wenig entgegenzusetzen. Trotz vermehrter Anstrengungen im laufenden Jahrzehnt<sup>9</sup> bleibt eine beacht-

<sup>4</sup> David A. Shlapak/Michael Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defence of the Baltics*, Santa Monica: Rand Corporation, 2016, <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1253.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html)>.

<sup>5</sup> Harris/Kagan, *Russia's Military Posture* [wie Fn. 3], S. 14.

<sup>6</sup> So konnte Russland zum Beispiel bisher auch keine ständige Luftwaffenbasis in Belarus einrichten.

<sup>7</sup> »Russia Starts Combat Helicopter Training Flights on Baltic Border«, *RIA Novosti*, 30.4.2014, <<https://sputniknews.com/military/20140430189494181-Russia-Starts-Combat-Helicopter-Training-Flights-on-Baltic/>>.

<sup>8</sup> Kristopher Rikken, »Meanwhile, Over at the Massive Russian Military Buildup ...«, *ERR News* (estnischer öffentlicher Rundfunk), 25.9.2013, <<https://news.err.ee/108307/meanwhile-over-at-the-massive-russian-military-buildup>>.

<sup>9</sup> Zwischen 2013 und 2017 verdoppelten sich die kombinierten Verteidigungsausgaben aller drei Länder. Estland

liche Asymmetrie gegenüber Russland im militärischen Potential. Die drei Länder besitzen keine eigenen Kampfflugzeuge; die Zahl ihrer aktiven Soldaten beläuft sich auf etwa 18- bis 19 000 gegenüber knapp 80 000 auf russischer Seite in der Region. Werden die Territorialverteidigungskräfte einbezogen, erhöht sich die Anzahl bei den baltischen Staaten um 25- bis 30 000.<sup>10</sup> Aufgrund dieser Unterlegenheit haben die drei Länder stets auf eine effektivere Abschreckungsstrategie der Nato gedrängt, die an Kollektivverteidigung orientiert ist und vor allem eine nennenswerte militärische Präsenz der Verbündeten einschließlich »boots on the ground« beinhalten müsste. Dabei wurde dieser Wunsch sowohl bilateral als auch im Rahmen der Nato vorgebracht.<sup>11</sup> Erst die Ereignisse in der Ukraine seit 2014 brachten aber einen Umschwung in der Allianz. Infolge der Gipfel-Beschlüsse von Newport im Jahr 2014 und Warschau im Jahr 2016, die eine bessere Absicherung der Nato-Ostflanke zum Ziel hatten, wurden die Bündnisaktivitäten in und mit den baltischen Staaten intensiver. Ferner verstärkte sich das Engagement der Vereinigten Staaten und neutraler Länder. Insgesamt verschob sich dabei die Strategie der Nato von einer »Abschreckung durch Stolperdrähte« (deterrence by tripwire) zu einem Ansatz, der auf der raschen Heranführung substantieller Verstärkungen basiert (deterrence by

rapid reinforcement).<sup>12</sup> Vor allem folgende Entwicklungen lassen sich beobachten:

- Die Nato-Präsenz vor Ort wird erhöht, indem multinationale Kampfverbände in Bataillonsstärke auf verstärkter Rotationsbasis in jedem der drei Länder (Enhanced Forward Presence, eFP, auch in Polen) stationiert werden. Das Air Policing zur Luftraumüberwachung wird verbessert.
- Die schnellen Reaktionskräfte der Nato werden ausgebaut. So wird die Nato Response Force reformiert und eine Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) geschaffen, auch »Speerspitze« genannt. Außerdem wird der Beistand im Krisenfall verbessert. Dazu dienen kleine Führungseinheiten in jedem baltischen Staat (Nato Force Integration Units, NFIU). Sie sollen die Aufnahmefähigkeit verbündeter Truppenteile sowie Kommunikation und Abstimmung zwischen dem Gastland und den Partnern verbessern.
- Es werden mehr militärische Übungen in der Region abgehalten.
- Die bilaterale amerikanische Präsenz wird vergrößert und die Kooperation mit US-Streitkräften verdichtet, unter anderem im Rahmen der European Deterrence Initiative.
- Die Nato weitet ihre Zusammenarbeit mit den neutralen Ländern Schweden und Finnland aus.

Die Auseinandersetzungen in der Ukraine hatten für Estland, Lettland und Litauen aber auch einen weiteren Effekt, der mit der Ausrichtung ihrer Verteidigung zu tun hat. So wurde ihnen immer stärker bewusst, dass ihr Territorium Schauplatz unkonventioneller Varianten der Kriegsführung werden könnte. Schon 2007, als estnische Behörden ein sowjetisches Ehrenmal, den Bronzesoldaten, von seinem Sockel entfernen ließen, hatten die Reaktionen den politisch Verantwortlichen einen Vorgeschmack auf künftige Formen der Bedrohung gegeben. Beispielsweise hatte es massive Cyberattacken auf Regierungsstellen gegeben. Doch erst die Eskalation in der Ukraine seit 2014 schärfte die Wahrnehmung für Russlands »New Generation Warfare« und die damit verbundenen sicherheitspolitischen Unwägbarkeiten für die drei

hatte bereits zuvor das Ziel der Nato erfüllt, 2% der Wirtschaftskraft für Verteidigung aufzuwenden. 2018 gehörten auch Litauen und Lettland zu den acht Mitgliedstaaten, die diese Marke erreichten. Litauen möchte seine Ausgaben bis 2030 auf 2,5% erhöhen; vgl. Piotr Szymański, *The Multi-speed Baltic States. Reinforcing the Defence Capabilities of Lithuania, Latvia and Estonia*, Warschau: Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW), 2017 (OSW Studies, Nr. 68), S. 9, <[https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace\\_68\\_ang\\_baltic\\_net.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_68_ang_baltic_net.pdf)>; Andrius Sytas, »Lithuania Commits to Spending 2.5 pct of GDP on Defence by 2030«, *Reuters*, 10.9.2018, <<https://www.reuters.com/article/lithuania-defence/lithuania-commits-to-spending-2-5-pct-of-gdp-on-defence-by-2030-idUSL5N1VW1G2>>; Ryan Heath, »8 NATO Countries to Hit Defense Spending Target«, *Politico*, 5.7.2018, <<https://www.politico.eu/article/nato-jens-stoltenberg-donald-trump-8-countries-to-hit-defense-spending-target/>>.

**10** Scott Boston/Michael Johnson/Nathan Beauchamp-Mustafaga/Yvonne K. Crane, *Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe. Implications for Countering Russian Local Superiority*, Santa Monica: Rand Corporation, 2018, <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2402.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2402.html)>.

**11** Z.B. »NATO Could Deploy Full Time Forces in Latvia, Says Minister«, in: *The Baltic Times*, 29.7.2014.

**12** Mit sogenannten Stolperdrähten (»stripwire«), etwa der Stationierung kleinerer alliierter Truppenteile, soll ein potentieller Aggressor von einer Intervention abgehalten werden. Alexander R. Vershbow/Philip M. Breedlove, *Permanent Deterrence. Enhancements to the US Military Presence in North Central Europe*, Washington, D.C.: Atlantic Council, Februar 2019, <<https://www.dropbox.com/s/l3d9zpu29p3ovs3/Permanent%20Deterrence.pdf?dl=1>>.



Länder. Unter dem Eindruck der Ereignisse in der Ostukraine übte die lettische Nationalgarde im August 2014 erstmals das Vorgehen gegen informelle Kämpfer im eigenen Land, die von Teilen der Bevölkerung unterstützt werden.<sup>13</sup> Als größtes Sicherheits- und Verteidigungsrisiko in Lettland gilt laut einer Analyse der Verteidigungsakademie dort die mangelnde Vorbereitung auf ein Szenario der Destabilisierung und irregulären militärischen Konfrontation.<sup>14</sup> Die Bedrohungseinschätzung in den baltischen Staaten ist somit breiter und umfassender geworden.

In den Augen der drei Länder hat sich damit ihre Sicherheit bereits erhöht. Gleichwohl werden die Maßnahmen von Newport und Warschau als zwar immens wichtiger Schritt, aber dennoch nur als Zwischenetappe zur weiteren Absicherung vor militärischen Bedrohungen gesehen. Zu den Schwerpunkten für die nächste Zeit gehört besonders die Verbesserung der Luftverteidigungsfähigkeiten nach dem Motto »From Air Policing to Air Defence«<sup>15</sup> und der maritimen Sicherheit.<sup>16</sup> Bei diesen Horizontalthemen

geht es darum, »readiness and reinforcement« zu steigern,<sup>17</sup> weswegen Estland, Lettland und Litauen die auf dem Nato-Gipfel vom Juli 2018 beschlossene Readiness Initiative von Anfang an unterstützten.<sup>18</sup>

Ungeachtet dieser Schritte bleibt ein strukturelles Raum-Zeit-Handicap gegenüber Russland vielleicht die zentrale Herausforderung für die militärische Sicherheit der baltischen Staaten. Denn die drei Länder befinden sich nicht nur in einer geopolitischen Randlage, sondern auch in einer Zone, die ihre Verteidigungsfähigkeit militärisch-geographisch limitiert. Deshalb und weil die Nato in der Region noch nicht allzu stark präsent ist, setzt die Allianz auf funktionierende »Stolperdrähte« vor Ort. Sie sollen Zeit gewinnen helfen, bis substantielle Verstärkungen aus den Reihen der Bündnispartner eintreffen.<sup>19</sup>

Genau dieser Vorgang kann sich aber verkomplizieren. Russland verfügt über beachtliche Fähigkeiten im Bereich Anti-Access/Area Denial (A2/AD). Es kann über Teile der Region gleichsam »eiserne Glocken« legen, die es erschweren oder unmöglich machen können, zu Hilfe zu eilen, sei es zu Land, Luft oder Wasser (siehe Karte, S. 12).<sup>20</sup> In Nordwestrussland und vor allem in Kaliningrad installierte Moskau effektive Abstandsfähigkeiten, welche die rasche Verlegung von Bündniseinheiten in Konfliktgebiete erheblich einschränken können. So befinden sich in Kaliningrad offenbar mobile Flugabwehrsysteme vom Typ S-300 oder S-400, ballistische Kurzstreckentraketen des Typs Iskander und das Küstenverteidigungssystem Bastion. Überdies können von U-Booten aus Marschflugkörper abgefeuert werden. Nicht zu

13 Aigars Lazdiņš, »Zemessargi trenējas karot pilsētā« [Nationalgarde übt den Krieg in der Stadt], LSM.LV (lettischer öffentlicher Rundfunk), 9.8.2014, <<https://www.lsm.lv/lv/raksts/latvija/zinas/zemessargi-trenejas-karot-pilseta.a94156/>>.

14 Jānis Bērziņš, *Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy*, Riga: National Defence Academy of Latvia, Center for Security and Strategic Research, April 2014 (Policy Paper Nr. 2), <<https://www.sldinfo.com/wp-content/uploads/2014/05/New-Generation-Warfare.pdf>>.

15 Vgl. zum Beispiel Philip M. Breedlove, *Toward Effective Air Defense in Northern Europe*, Washington, D.C.: Atlantic Council, Februar 2018 (Atlantic Council Issue Brief), <[http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Toward\\_Effective\\_Air\\_Defense\\_in\\_Northern\\_Europe.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Toward_Effective_Air_Defense_in_Northern_Europe.pdf)>; Christopher Harper/Tony Lawrence/Sven Sakkov, *Air Defence of the Baltic States*, Tallinn: International Centre for Defence and Security (ICDS), Mai 2018 (ICDS Report), <[https://uploads.icds.ee/ICDS\\_Report\\_Air\\_Defence\\_Christopher\\_Harper\\_Tony\\_Lawrence\\_Sven\\_Sakkov\\_May\\_2018.pdf](https://uploads.icds.ee/ICDS_Report_Air_Defence_Christopher_Harper_Tony_Lawrence_Sven_Sakkov_May_2018.pdf)>.

16 Frank G. Hoffman, *Assessing Baltic Sea Regional Maritime Security*, Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, Juni 2017 (The Philadelphia Papers, Nr. 16), <<http://www.fpri.org/wp-content/uploads/2017/06/Assessing-Baltic-Maritime-Security.pdf>>; Magnus Nordenman, *Maritime Defense for the Baltic States*, Washington, D.C.: Atlantic Council, Februar 2018 (Atlantic Council Issue Brief), <[http://www.atlanticcouncil.org/images/Baltic\\_States\\_Maritime\\_Defence\\_WEB.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/Baltic_States_Maritime_Defence_WEB.pdf)>; Heinrich Lange/Bill Combes/Tomas Jermalavičius/Tony Lawrence, *To the Seas Again: Maritime Defence and Deterrence in the Baltic Region*, Tallinn: ICDS, April 2019 (ICDS Report),

<<https://icds.ee/to-the-seas-again-maritime-defence-and-deterrence-in-the-baltic-region/>>.

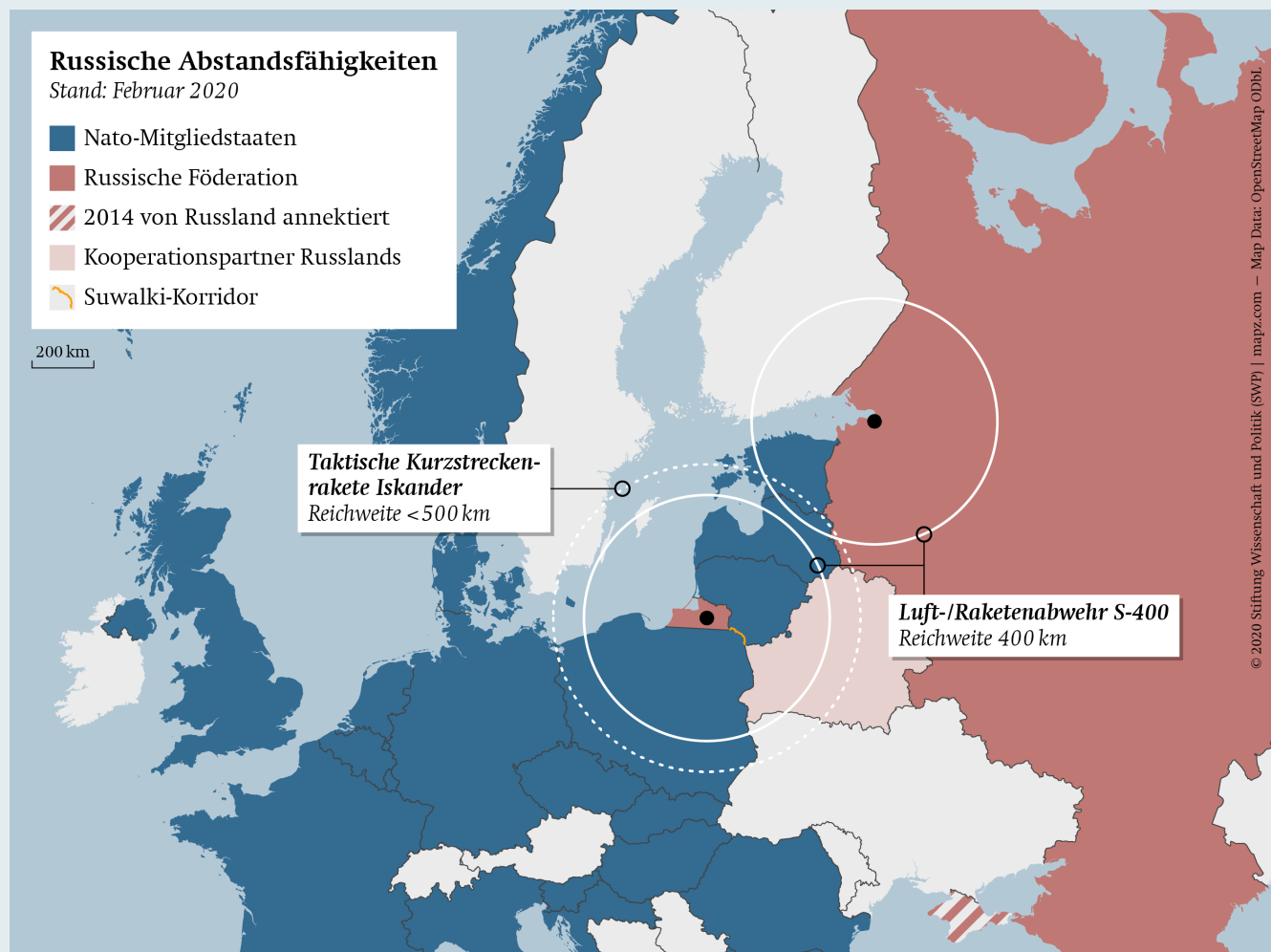
17 So der estnische Verteidigungsminister Jüri Luik, »Estonia's Defense Minister: NATO Needs to Act on Short Notice«, in: *Defense News*, 9.12.2018, <<https://www.defense-news.com/outlook/2018/12/10/estonias-defense-minister-nato-needs-to-act-on-short-notice/>>.

18 Ziel ist, bis 2020 binnen 30 Tagen 30 Bataillone, 30 Staffeln und 30 schwimmende Einheiten verfügbar zu machen, um so die Krisenreaktionsfähigkeit zu verbessern.

19 Auf die Frage, wie wirkungsvoll der »Stolperdraht« sein kann, wird im Kapitel »Die baltischen Staaten in EU und Nato« eingegangen.

20 Vgl. Stephan Frühling/Guillaume Lasconjarias, »NATO, A2AD, and the Kaliningrad Challenge«, in: *Survival*, 58 (2016) 2, S. 95–116; Loic Burton, *Bubble Trouble: Russia's A2/AD Capabilities*, New York: Foreign Policy Association, 25.10.2016, <<https://foreignpolicyblogs.com/2016/10/25/bubble-trouble-russia-a2-ad/>>.

## Karte



vergessen sind auch Vorrichtungen zur elektronischen Kriegsführung, die gegnerische Kommunikations- und Aufklärungsfähigkeiten beeinträchtigen.<sup>21</sup>

Die A2/AD-Problematik kann die zweifellos vorhandene generelle Luftüberlegenheit der Nato gegenüber Russland aushebeln.<sup>22</sup> Um die sogenannten A2/AD-

Blasen — also potentielle Sphären, die durch militärische Abwehrsysteme gleichsam abgeriegelt werden können — zu umgehen, müsste die Allianz auf den Luftraum der neutralen Länder Schweden oder Finnland ausweichen. Einfach wäre auch der Seeweg zu blockieren, da die Geographie der Ostsee nur schmale Korridore für den Schiffsverkehr zulässt. Allerdings lassen sich durchaus militärische Wege finden, um der A2/AD-Problematik zu entgehen.<sup>23</sup> Prekär ist auch die Lage am sogenannten Suwalki-Korridor: Die einzige Landverbindung der baltischen Staaten zur Nato, der gut 100 Kilometer lange litauisch-polnische Grenz-

<sup>21</sup> Tomasz Smura, *Russian Anti-Access Area Denial (A2AD) Capabilities – Implications for NATO*, Warschau: The Casimir Pulaski Foundation, 27.11.2016 (Pulaski Policy Paper), <[https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski\\_Policy\\_Paper\\_No\\_29\\_16\\_EN.pdf](https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Paper_No_29_16_EN.pdf)>.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu ausführlich, die Problematik aber klar relativierend Robert Dalsjö/Christofer Berglund/Michael Jonsson, *Bursting the Bubble. Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), März 2019, <<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R-4651-SE>>.

<sup>23</sup> Etwa durch verstärkte Einlagerung von Material vor Ort und schnellere Verlegefähigkeiten oder durch die Störung der gegnerischen Elektronik bzw. die Ausschaltung von A2/AD-Installationen; vgl. ebd., S. 45ff.

abschnitt einschließlich der Infrastruktur dort, könnte von der Enklave Kaliningrad und Belarus aus leicht kontrolliert werden, womit ein Riegel zwischen Polen und Litauen geschoben würde.

Aufgrund der starken russischen A2/AD-Fähigkeiten könnte die Nato zumindest wichtige Zeit verlieren, wenn sie zu verhindern versucht, dass Russland vollendete Tatsachen schafft. Möglicherweise wäre die Allianz auch gar nicht in der Lage, Raum aufzugeben, um Zeit für einen Gegenschlag zu gewinnen. Es wäre nämlich äußerst kostspielig, Gebiete zurückzuerobern, die etwa infolge einer lokal begrenzten Operation in Teilen eines oder mehrerer baltischer Staaten verloren gingen.<sup>24</sup> Nicht von ungefähr steht die A2/AD-Problematik daher im Zentrum zahlreicher Überlegungen, wie sich die Sicherheit der drei Länder weiter verbessern ließe.

Bei alledem sind Estland, Lettland und Litauen mit der politischen einschließlich der innenpolitischen Dimension des Bündniszusammenhalts konfrontiert. Sie befürchten, dass in vielen Nato-Staaten nur wenig Bereitschaft besteht, militärische Unterstützung zu leisten, falls es in den baltischen Republiken zu einem lokal begrenzten, »hybriden« oder niedrighwelligen Konflikt kommt. Grund für diese Sorge ist, dass dort ein anderer Zugang zu Russland dominiert und eine bewaffnete Auseinandersetzung mit dem großen Nachbarn um jeden Preis vermieden werden soll. Moskaus rhetorische Übungen zum Einsatz taktischer Nuklearwaffen in konventionellen Konflikten könnten leicht dazu beitragen, die Solidarität in den verbündeten Ländern zu untergraben. Bei Diskussionen über die Verteidigungsfähigkeit der drei Länder muss diesen, aber auch allen ihren Verbündeten daher klar sein, dass Russland sich ohne weiteres der Eskalationsleiter bedienen kann, um die Reaktionsmöglichkeiten des Westens zu reduzieren.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu Ben Hodges/Janusz Bugajski/Peter B. Doran, *Securing the Suwałki Corridor. Strategy, Statecraft, Deterrence and Defense*, Washington, D.C.: Center for European Policy Analysis, Juli 2018, S. 19f, <[https://docs.wixstatic.com/ugd/644196\\_e63598001eb54f8387b10bc0b30c5873.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/644196_e63598001eb54f8387b10bc0b30c5873.pdf)>.



# Die russischen Minderheiten zwischen Differenzierung, Loyalität und Russkij Mir

In allen drei baltischen Staaten leben bedeutsame russische bzw. russischsprachige Gemeinschaften. Das Verhältnis zwischen den Angehörigen der Titularnation und den russischen Minderheiten ist spannungsgeladen und von gegenseitigem Misstrauen geprägt. Unter den Minderheiten ist eine kritische Haltung zu den Mehrheitsbevölkerungen und zu den Anfang der 1990er Jahre wieder etablierten Staaten verbreitet. Die Verwendung der russischen Sprache etwa im Schulunterricht, die Frage der Staatsbürgerschaft, konträre Geschichtsverständnisse oder unterschiedliche Gewohnheiten beim Medienkonsum haben immer wieder Konflikte zwischen den Volksgruppen hervorgerufen.

## **Zwischen den Angehörigen der Titularnation und den russischen Minderheiten herrscht Misstrauen.**

Der Anteil der russischen Minderheiten an der Gesamtbevölkerung in Estland und Lettland beläuft sich auf etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerung, in Litauen auf knapp 5%.<sup>25</sup> Hohe russische Bevölkerungsanteile finden sich in den Hauptstädten (Riga 40%, Tallinn 37%, Wilna 12%) und in Randregionen an der Grenze zu Russland (drei Viertel in der nordost-estnischen Narva-Region, knapp 40% im ostlettischen

Lettgallen, ein Fünftel in der litauischen Hafenstadt Klaipėda). Die Zahlen sind höher, wenn die Gruppe der »Russischsprachigen« zugrundegelegt wird, zu der teilweise Menschen mit ukrainischer oder belarussischer Nationalität zählen: In Lettland sind 37% der Bevölkerung russophon, in Estland wird von Werten um die 30% ausgegangen, in Litauen wird der Anteil auf 15% geschätzt.<sup>26</sup> In Litauen gibt es eine starke polnische Minderheit mit einem Anteil von ungefähr 6%, die in der Hauptstadt Wilna und umliegenden Gemeinden lebt.

Die sprachliche Dimension der Minderheitenproblematik ist von Belang, denn russische bzw. slawische Muttersprachler, auch wenn sie sich nicht als russisch definieren, haben sich empfänglich für Moskaus »soft power« und besonders den Konsum von Medien aus Russland gezeigt. Hinzu kommt, dass von einem weitgehend gespaltenen Medienraum gesprochen werden kann, in dem Russischsprachler sich hauptsächlich mittels russischer Fernsehkanäle oder Druckerzeugnisse informieren.<sup>27</sup> In Lettland glauben nur gut 30%

<sup>25</sup> Die offiziellen Zahlen liegen bei 25,6% für Anfang 2019 in Lettland, 24,9% für 2018 in Estland und 4,8% für 2017 in Litauen; *Iedzīvotāju skaits pašvaldībās pēc nacionālā sastāva* [Bevölkerungszahl in Gemeinden nach Nationalität], Angaben des Lettischen Amts für Staatsbürgerschafts- und Migrationsangelegenheiten, Stand 1.1.2019, <[https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/ISPN\\_Pasvaldibas\\_pec\\_TTB01072019.pdf](https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/ISPN_Pasvaldibas_pec_TTB01072019.pdf)>; Estnisches Amt für Statistik, <<http://bit.ly/2SmBN8m>>; Litauisches Amt für Statistik, <[https://osp.stat.gov.lt/statisti\\_niu-rodikliu\\_analize?indicator=S3R162#](https://osp.stat.gov.lt/statisti_niu-rodikliu_analize?indicator=S3R162#/)>.

<sup>26</sup> Vgl. »At Home Latvian Is Spoken by 62% of Latvian Population; the Majority — in Vidzeme and Lubāna County«, Pressemitteilung, Riga: Lettisches Amt für Statistik, 26.9.2013, <<https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/population/census/search-in-theme/1442-home-latvian-spoken-62-latvian-population>>; Agnia Grigas, *Russia-Baltic Relations After Crimea's Annexation: Reasons for Concern?*, Paris/Maastricht: Cicero Foundation, Juni 2014 (Cicero Foundation Great Debate Paper Nr. 14/05), <[http://www.cicerofoundation.org/lectures/Agnia\\_Grigas\\_Russia-Baltic\\_Relations.pdf](http://www.cicerofoundation.org/lectures/Agnia_Grigas_Russia-Baltic_Relations.pdf)>; vgl. generell zum Thema Minderheiten Ada-Charlotte Regelman, »Minderheitenintegration in den baltischen Staaten. Eine Frage der Sprache?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2017) 8, S. 21 – 27.

<sup>27</sup> Der in allen drei Ländern ausgestrahlte Pervyj Baltijskij Kanal (PBK) ist der populärste Fernsehsender bei den russi-

der Russischsprachigen, dass die russischen Medien grob fehlerhaft über die lettische Geschichte berichten, während mehr als zwei Drittel in der lettischen Mehrheit dieser Meinung sind.<sup>28</sup> Unter den Angehörigen der polnischen Minderheit in Litauen lesen 48% russische Zeitungen, 43% schauen russisches Fernsehen.<sup>29</sup> In Daugavpils, der größten Stadt Lettgallens, stimmten Anfang 2012 beim Referendum über die Staatssprache 85% der Wähler für Russisch als zweite Staatssprache, obwohl der offizielle Anteil der russischen Bevölkerung vor Ort nur 54% beträgt. Kampagnen russischer Nichtregierungsorganisationen für die Festigung russischsprachigen Unterrichts in Schulen und für die Aufwertung der russischen Sprache insgesamt haben zwar in der Vergangenheit unterschiedlich Anklang gefunden. Dennoch können sie jederzeit dazu dienen, die russophonen Gemeinschaften zu mobilisieren, und erzeugen immer wieder diplomatische Verwicklungen mit Russland. Jüngstes Beispiel für den Sprachenstreit ist eine Bildungsreform in Lettland, die im Frühjahr 2018 angeschoben wurde. Ihr Ziel ist es, die lettische Sprache zu stärken, indem man sie auch in Minderheitenschulen ab der zehnten Klasse zur Unterrichtssprache macht. Der Kreml drohte mit einer Verschlechterung der beiderseitigen Beziehungen und sprach von Diskriminierung und erzwungener Assimilierung. Die lettische Seite verwies auf die Notwendigkeit von Integration und Sprachkenntnissen und behauptete, in Russland nehme die russische Sprache eine ähnliche Stellung ein, wie es in Lettland nun geplant werde.<sup>30</sup> Überdies wird die

Sprachenfrage auch auf internationaler Ebene vorgebracht. So drückte Russland im Frühjahr 2014 vor dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen seine Sorge über Estlands Sprachpolitik aus und verglich sie mit angeblichen Versuchen der Ukraine, den Gebrauch des Russischen zurückzudrängen.<sup>31</sup>

Ein weiteres Dauerthema im Zusammenhang mit den russischen Gemeinschaften sind Querelen über die Staatsbürgerschaft. Gemäß ihrer staatsrechtlichen Doktrin verliehen Estland und Lettland nach 1991 die Staatsbürgerschaft nur Personen, die sie bereits vor 1940 besaßen, oder an deren Nachfahren. Große Teile der russischen und russischsprachigen Gruppen blieben daher gänzlich ohne Pass oder nahmen die russische Staatsangehörigkeit an. Um estnische oder lettische Staatsbürger zu werden, müssen sie zuerst ein Naturalisierungsverfahren durchlaufen, das unter anderem den Nachweis von Sprachkenntnissen der Titularsprache beinhaltet. Die Situation hat sich allerdings dadurch verändert, dass mittlerweile zahlreiche frühere »Nichtstaatsbürger« sowie zwischenzeitlich geborene Kinder von Angehörigen dieser Gruppe eingebürgert wurden, bislang auf Antrag, in Estland und seit Anfang 2020 auch in Lettland automatisch. In Estland fiel daher der Anteil der »Nichtbürger« an der Gesamtbevölkerung von etwa einem Drittel im Jahr 1992 auf 5,7% Anfang 2019.<sup>32</sup> In Lettland hatten Mitte des Jahres 2019 unter den Angehörigen der russischen Bevölkerungsgruppe 27% keinen Pass, 64% waren lettische Staatsbürger, 8% besaßen andere Staatsbürgerschaften, wohl meist die russische.<sup>33</sup> Insgesamt beläuft sich der Anteil von Menschen ohne lettische Staatsbürgerschaft im Land auf knapp 11%.<sup>34</sup>

schen Minderheiten. Großer Beliebtheit erfreuen sich auch Stationen aus Russland wie Rossija RTR und NTV Mir. In Lettland und Litauen wurden diese Sender im Frühjahr 2014 vorübergehend aus dem Kabelnetz genommen. Grund war eine angeblich grob unausgewogene Berichterstattung.

28 Umfrage des Meinungsforschungsinstituts SKDS vom November 2011, siehe Steven Musch, »Latvians Divided between Russia and EU«, in: *Euroviews*, 30.4.2014, <<http://www.euroviews.eu/2014/04/30/latvians-divided-between-russia-and-eu/>>.

29 Mariusz Antonowicz, »Quo Vadis, Wileńszczyzna?« [Quo vadis, Wilnagebiet?], *Przegląd Bałtycki*, 29.12.2015, <[https://przegladbaltycki.pl/2201.quo-vadis-wilenszczyzna.html#\\_edn6](https://przegladbaltycki.pl/2201.quo-vadis-wilenszczyzna.html#_edn6)>.

30 »Russia Warns Language Reform in Latvia's Minority Schools Will Worsen Bilateral Relations«, in: *The Baltic Times*, 26.3.2018, <[https://www.baltictimes.com/russia\\_warns\\_language\\_reform\\_in\\_latvia\\_s\\_minority\\_schools\\_will\\_worsen\\_bilateral\\_relations/](https://www.baltictimes.com/russia_warns_language_reform_in_latvia_s_minority_schools_will_worsen_bilateral_relations/)>; »Foreign Ministry: Russia Demonizing Latvia over Education Reform«, *LSM.LV*, 12.4.2018, <<https://eng.lsm.lv/article/society/defense/foreign-ministry-russia-demonizing-latvia-over-education-reform.a274680/>>.

lv/article/society/defense/foreign-ministry-russia-demonizing-latvia-over-education-reform.a274680/>.

31 Robert Evans, »Moscow Signals Concern for Russians in Estonia, *Reuters*, 19.3.2014, <<http://www.reuters.com/article/2014/03/19/us-russia-estonia-idUSBREA21J620140319>>.

32 »Number of Stateless Residents in Estonia Drops by Over 2,200 in 2018«, *ERR News*, 3.1.2019, <<https://news.err.ee/891967/number-of-stateless-residents-in-estonia-drops-by-over-2-200-in-2018>>.

33 »Latvijas iedzīvotāju sadalījums pēc nacionālā sastāva un valstiskās piederības« [Zusammensetzung der Bevölkerung Lettlands nach Nationalität und Staatsangehörigkeit], Angaben des Lettischen Amts für Staatsbürgerschafts- und Migrationsangelegenheiten, 1.7.2019, <[https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/ISVN\\_Latvija\\_pec\\_TTB\\_VPD01072019.pdf](https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/ISVN_Latvija_pec_TTB_VPD01072019.pdf)>.

34 »Latvijas iedzīvotāju sadalījums pēc valstiskās piederības« [Zusammensetzung der Bevölkerung Lettlands nach Staatsangehörigkeit], Angaben des Lettischen Amts für Staats-

Ließ im europäischen Umfeld die Aufmerksamkeit für die Staatsbürgerschaftsregelung auch deswegen nach, weil sie keine Hürde für den Beitritt zu EU und Nato war, bringen russische Nichtregierungsorganisationen das Thema weiterhin auf nationaler wie internationaler Ebene vor. In Lettland hat sich der 2012 gegründete und von der lettischen Sicherheitspolizei in ihrem Jahresbericht 2013 erwähnte »Kongress der Nichtbürger« unter anderem durch Protestaktionen und Briefe an EU-Spitzenvertreter hervorgerufen.

### **Besonders hitzig wird über Vergangenheits- und Erinnerungspolitik gestritten.**

Ein sensibler Problemkomplex mit Sprengkraft sind Auseinandersetzungen über die Vergangenheits- und Erinnerungspolitik, vor allem über Interpretationen von Ereignissen und Prozessen im 20. Jahrhundert. Der bisher eklatanteste Konflikt infolge widerstreitender Deutungen der jüngeren Vergangenheit waren Ausschreitungen, die sich daran entzündeten, dass die Behörden den sogenannten Bronzesoldaten 2007 aus der Stadtmitte Tallinns entfernt hatten. Mit dieser Statue hatte man bis dato der Roten Armee und der »Befreiung« Estlands im Jahr 1944 gedacht. Hier prallen diametral entgegengesetzte Erzählungen ebenso aufeinander wie bei den Zwietracht säenden Ritualen zum Gedenken an das Kriegsende am 9. Mai, wenn russische Veteranen an den Sieg der Roten Armee erinnern, andere wiederum an estnische und lettische Kämpfer der Waffen-SS. All das ist nicht neu, hat aber im Licht der jüngeren Entwicklungen vor allem zwei weitere Facetten bekommen.

Zum einen bekundete das Außenministerium in Moskau, dass Versuchen, »Geschichte zu revidieren und den Faschismus zu glorifizieren«, entgegengetreten werden müsse und sich daran auch im Ausland lebende Russen aktiv beteiligen sollten.<sup>35</sup> Estland und Lettland beklagen, auf diese Weise würden russische Organisationen ermuntert, sich in gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen in den baltischen Staaten einzuschalten und dort im Sinne von Moskaus Außenpolitik und im Einklang mit der russischen Lesart

der Vergangenheit unter dem Deckmantel des »Antifaschismus« zu agieren. Die Schwäche der Politik Tallinns und Rigas bestand bislang darin, dass es ihnen nicht gelungen ist, sich konsequent vom Vermächtnis der »Freiheitskämpfer« zu distanzieren. Deshalb konnten sie das russische Kernargument nicht entkräften, das Bekenntnis zu »faschistischen« Organisationen sei Bestandteil des Gründungsmythos der alt-neuen baltischen Republiken.

Zum anderen sind selbst pragmatischere russische Kräfte in Estland, Lettland und Litauen häufig nicht gewillt, die ambivalente »Befreiung« der baltischen Staaten offen aufzuarbeiten und die sowjetische Ära als das zu bezeichnen, was sie war, nämlich eine Zwangsherrschaft in Gestalt eines totalitären Systems. Sinnbildlich und exemplarisch lässt sich dies am Zaudern der *Harmonie*-Partei in Lettland zeigen, deren Wählerschaft mehrheitlich russischsprachig ist. Im Gegensatz zu ihrem Image als moderne interethnische Partei konnte sie sich nicht dazu entschließen, das halbe Jahrhundert der baltischen Republiken in der Sowjetunion als »Okkupation« zu bezeichnen.

Seit Anfang der 1990er Jahre haben sich die unter den Titularnationen und den russischen Minderheiten vorherrschenden Deutungen der Vergangenheit nicht angenähert, sondern eher voneinander entfernt. Daher belastet die »Geopolitik der Geschichte«<sup>36</sup> weiterhin auch die innere Situation gerade in Lettland und Estland. Die Erinnerungsmuster wirken nach wie vor identitätsstiftend, sowohl für die Mehrheits- als auch die Minderheitsbevölkerung. Zudem sind sie politisch handlungsrelevant, heute vielleicht mehr noch als früher.

Vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise und angesichts offenkundiger Konflikte stellt sich die Frage, wie loyal die russisch(sprachig)en Bevölkerungsgruppen gegenüber ihren Ländern sind und wie empfänglich für eventuelle Destabilisierungsmaßnahmen aus Moskau. In zugespitzten Situationen offenbaren sich immer wieder deutliche Meinungsunterschiede zwischen Mehrheit und Minderheit. So halten in Lettland zwei Drittel der Befragten aus der russischen Gemeinschaft Moskaus Vorgehen gegenüber der Ukraine für gerechtfertigt, während fast vier Fünftel in der lettischen Bevölkerungsgruppe gegenteiliger

bürgerschafts- und Migrationsangelegenheiten, 1.7.2019, <[https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/ISVP\\_Latvija\\_pec\\_VPD01072019.pdf](https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/ISVP_Latvija_pec_VPD01072019.pdf)>.

35 »Moscow Enlists Russian Expats in Fight against Historical Revisionism«, *Russia Today*, 26.10.2012, <<http://rt.com/politics/russia-lavrov-history-war-expatriates-282/>>.

36 So der Titel eines Buches über die Bedeutung von Geschichte in den lettisch-russischen Beziehungen: Nils Muiznieks (Hg.), *The Geopolitics of History in Latvian-Russian Relations*, Riga 2011.

Auffassung sind.<sup>37</sup> Umfragen in Estland und Lettland zeigen, dass das Verhältnis der Russophonen zum jeweiligen Heimatstaat heterogen ist. Weder lässt sich eine eindeutige russlandfreundliche Haltung noch eine Dominanz »euro-russischer« oder »baltisch-russischer« Einstellungen ausmachen. Insofern muss in Estland oder Lettland statt von einer einzigen eher von mehreren russischen Minderheiten gesprochen werden. In Estland wurden in puncto Integration fünf Gruppen identifiziert: Insgesamt 50% der Russophonen sind demzufolge schlecht oder gar nicht integriert, 16% dieser Bevölkerungsgruppe sind »russischsprachige Patrioten«. Dem stehen 21% »erfolgreich Integrierte« gegenüber. 13% der Befragten wiederum sind gegenüber der Politik sowohl in Estland als auch in Russland kritisch eingestellt, verfügen über gute estnische Sprachkenntnisse, aber nur eine schwache staatsbürgerliche Identität.<sup>38</sup> Laut einer Untersuchung, die im Auftrag einer in Kaliningrad ansässigen russischen Hochschule in Lettland durchgeführt wurde, ist rund ein Viertel der russischen Minderheit deutlich unzufrieden mit seiner jetzigen Situation (11% »radikale Opposition«, 13% »sozial Frustrierte«). Dagegen fühlen sich zwei Fünftel der Befragten einigermaßen gut in die lettische Gesellschaft eingebunden (29% »gemäßigte Bürger« mit mittlerem Einkommen, 13% »angepasste Jugend«).<sup>39</sup>

Insgesamt ergibt sich damit ein widersprüchliches Bild. Einerseits zeichnen sich Differenzierungstendenzen innerhalb der russischsprachigen Gemeinschaften und Teilerfolge bei der Integration in die Mehrheitsgesellschaften ab. Andererseits scheint sich die Diskrepanz zwischen beiden Seiten hinsichtlich ihrer Identität zu vertiefen. Das hängt nicht zuletzt mit den unterschiedlichen und offenbar weiter auseinanderlaufenden Deutungen der Geschichte des 20. Jahrhun-

derts zusammen: Historische Narrative haben sich als »inkompatibel« oder gar »antagonistisch« erwiesen.<sup>40</sup> Dem damit einhergehenden »clash of identities« kann denn auch nicht allein mit klassischen Integrationsmaßnahmen entgegengewirkt werden. Sprachliche Fähigkeiten, Zugang zur Staatsbürgerschaft oder Wohlstand sind nicht die einzigen Faktoren, die über ein Gefühl der Zugehörigkeit entscheiden. Vielmehr geht es darum, langfristig eine Kultur der Akzeptanz und des Vertrauens aufzubauen.

### **Russen in den baltischen Staaten sehen sich als Teil der kulturellen russischen Welt, möchten aber nicht der politischen angehören.**

Aus sicherheitspolitischer Perspektive ist das Verhalten der russischen Minderheiten daher einerseits als relativ unproblematisch einzuschätzen. Moskaus Unterstützung für die Minderheitenbewegungen in den baltischen Staaten scheint nur begrenzt wirksam zu sein,<sup>41</sup> und die russischen Gruppen sind schon aufgrund ihrer Lebensbedingungen kaum empfänglich für Separatismus. Ein estnischer Politologe schlägt deshalb vor, seine russischsprachigen Landsleute nicht danach zu fragen, wie sie zur Annexion der Krim oder zu Wladimir Putin stehen, sondern ob sie lieber mit Rubel statt Euro bezahlen würden oder das russische Gesundheitswesen dem estnischen vorzögen.<sup>42</sup> Andererseits bieten Identitätsdifferenzen, mangelnde Integration von Teilen der russischen

37 »One-third of Residents of Latvia Believe Russia's Incur-sion into Ukraine Justified«, in: *The Baltic Times*, 11.3.2014, <<http://www.baltictimes.com/news/articles/34551/#.U-eBu7EjzK8>>.

38 Praxis (Centre for Policy Studies), *Monitoring of Integration in the Estonian Society in 2011*, <[https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/monitooring\\_2011\\_en.pdf](https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/monitooring_2011_en.pdf)>; vgl. für neuere Trends *Monitoring of Integration in the Estonian Society in 2017*, <[https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/9\\_kokkuvote\\_0.pdf](https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/9_kokkuvote_0.pdf)>.

39 »Russkie v političeskom processe Latvii: Kruglyj stol v Kaliningrade« [Die Russen im politischen Prozess Lettlands: Runder Tisch in Kaliningrad], *RuBaltic.Ru*, 5.12.2013, <<https://www.rubaltic.ru/article/politika-i-obshchestvo/russkie-v-politicheskom-protsesse-latvii-kruglyj-stol-v-kaliningrade05122013/#t20c>>.

40 Vgl. Piret Ehin/Eiki Berg, »Incompatible Identities? Baltic-Russian Relations and the EU as an Arena for Identity Conflict«, in: dies. (Hg.), *Identity and Foreign Policy. Baltic-Russian Relations and European Integration*, Farnham: Ashgate, 2009, S. 1–14.

41 So die Direktorin des Narva College der Universität Tartu, Kristina Kallas, mit Blick auf Estland. Aufgrund der Deethnisierung des Parteiensystems (die interethnische Zentrumsparterie trug dazu bei, dass keine »russische Partei« existiert) und wegen des Dirigismus aus Moskau sei eine »Gegenmobilisierung« der russischen Bevölkerungsteile schwierig, und die »Bewegung der russischen Landsleute« sei an den Rand gedrängt worden; Kristina Kallas, »Claiming the Diaspora: Russia's Compatriot Policy and Its Reception by Estonian-Russian Population«, in: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 15 (2016), 3, S. 1–25.

42 Andres Kasekamp, *Why Narva Is Not Next*, Tallinn: Estonian Foreign Policy Institute, Mai 2015 (Paper Series, Nr. 21), <[http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/58024/kasekamp\\_narva.pdf](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/58024/kasekamp_narva.pdf)>.

Gemeinschaften und die Präsenz russischer Medien durchaus Gelegenheiten für Destabilisierung von außen. Für den größten Teil der russischen Minderheiten sind Estland oder Lettland zwar wirtschaftlich und auch politisch attraktiv, aber kulturelle und sprachliche Bindungen zu Russland bestehen fort. Russophone bzw. Russen in den baltischen Staaten sehen sich daher durchaus als Teil der kulturellen russischen Welt (*russkij mir*), möchten aber nicht der politischen (*rossijskij mir*) angehören.<sup>43</sup>

Zu den offenen Flanken der baltischen Staaten gehören die Nachteile ihres Wirtschaftsmodells, das in vielerlei Hinsicht erfolgreich, aber stark an Marktg Gesichtspunkten ausgerichtet ist und mit erheblichen Härten für die Bevölkerung einhergeht. Wachsende soziale Differenzen schwächen den gesellschaftlichen Zusammenhalt, zumal sie sich infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise, von der die baltischen Staaten stark in Mitleidenschaft gezogen wurden, nochmals verschärften. Gerade mit Blick auf die russische Minderheit zeigen sich hier gravierende Probleme. Im Osten Lettlands etwa mit seinem hohen Anteil russischsprachiger Bevölkerung erreicht das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf nur gut die Hälfte des Landesdurchschnitts.<sup>44</sup> Die Arbeitslosigkeit liegt etwa 10 Prozentpunkte über dem Niveau in der Hauptstadt.<sup>45</sup> Im ost-estnischen Kreis Ida-Virumaa, ebenfalls eine Region mit hohem Anteil russischsprachiger Bewohner, beläuft sich das BIP pro Kopf auf 57% des nationalen Niveaus. Die Region ist zwar bei weitem nicht die ärmste des Landes, aber ihr Wohlstandsniveau fiel in den letzten Jahren immer weiter hinter den Durchschnitt zurück.<sup>46</sup> Der russische Botschafter in Lettland

räumte im März 2014 indirekt ein, dass es dort eine Art ethnischer Armut gibt. Er erklärte, »Nichtbürger« in Lettland könnten künftig ihre materielle Lage verbessern, denn sie könnten die russische Staatsbürgerschaft und eine Rente erhalten, ohne in Russland wohnen zu müssen.<sup>47</sup>

Das Zusammenspiel von Identitätsdifferenzen, unzureichender politischer Teilhabe, mangelnder sozialer Integration und wirtschaftlicher Marginalisierung sowie der Prägekraft russischer Medien bietet ein Reservoir an Möglichkeiten, Einfluss von außen auszuüben. Darin liegt ein nicht zu unterschätzendes Eskalationspotential für den Fall, dass infolge konkreter Konflikte Spannungen auftreten.

43 Ammon Cheskin, »Exploring Russian-speaking Identity from Below: the Case of Latvia«, in: *Journal of Baltic Studies*, 44 (2013) 3, S. 287–312.

44 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Regions and Cities at a Glance 2018 – Latvia*, <<https://www.oecd.org/cfe/LATVIA-Regions-and-Cities-2018.pdf>>.

45 14,9% gegenüber 4,2% im Juni 2018; Europäische Kommission, EURES, *Labour Market Information*, <<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2776&acro=lmi&lang=en&countryId=LV>>; vgl. auch Rosita Zvirgzdina/Ina Jekabsone, »Unemployment Problems in the Regions of Latvia«, in: *Proceedings of the 2016 International Conference »Economic Science for Rural Development«*, Nr. 41, Jelgava: Latvia University of Life Sciences and Technologies, 21./22.4.2016, S. 195–202.

46 »Per Capita GDP of Counties Becoming More Even«, *Statistics Estonia*, 13.12.2018, <<https://www.stat.ee/news-release-2018-132>>.

47 Juris Kaža, »Russian's Comments Rile Latvia«, in: *The Wall Street Journal*, 9.3.2014, <<https://www.wsj.com/articles/russian-ambassadors-comments-rile-latvia-1394391093>>.



# Innenpolitik und Parteiensysteme

Ein genauerer Blick auf die innenpolitische und gesellschaftliche Situation und den Zustand des Gemeinwesens bringt zahlreiche Schwächen zum Vorschein, die im Krisenfall die Stabilität der baltischen Staaten gefährden. Wichtig in diesem Kontext sind besonders Struktur und Funktionsweise von Innen- und Parteipolitik.

## Protestparteien mit unklarem Profil verbuchten immer wieder Erfolge.

Bei allen drei Ländern handelt es sich um parlamentarische Parteiendemokratien. Die politischen Parteien sind allerdings meist schwach organisiert, die Parteiensysteme fragmentiert und außer in Estland volatil. Während radikale, offen antieuropäische und nationalistische Parteien bislang wenig Zulauf fanden, verbuchten Protestparteien mit unklarem Profil immer wieder Erfolge. Kennzeichnend für die politischen Systeme der baltischen Staaten ist die Existenz relevanter, programmatisch wenig definierter Parteien, die sich selbst in der politischen Mitte verorten, die in Regierungsverantwortung meist wenig ideologisiert handeln und unter deren Vertretern einige in undurchsichtige Geschäftsbeziehungen, auch zu Russland, verwickelt sein sollen. Zu diesem wichtigen Parteientypus gehören die estnische *Zentrumspartei*, das lettische *Bündnis der Grünen und Bauern* und der *Litauische Bund der Bauern und Grünen*, also die Parteien, die in ihren Ländern große Bedeutung haben und in Estland und Litauen die größten Regierungsparteien sind. Insgesamt wird, vor allem für Lettland und Litauen, eine beachtliche »Kommerzialisierung der Politik« ausgemacht, also deren »Durchdringung durch Geschäftsinteressen«.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Agnia Grigas, *Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States*, London: Chatham House, August 2012 (Briefing Paper 2012/04), <<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/185321>>.

In Lettland konnten Oligarchen mit intensiven Verbindungen nach Russland lange erheblichen Einfluss auf die Politik nehmen. Zwar gingen sogenannte Oligarchenparteien aus den Parlamentswahlen im laufenden Jahrzehnt spürbar geschwächt hervor, doch sind Personen wie der umstrittene Großunternehmer und Bürgermeister der Hafenstadt Ventspils, Aivars Lembergs, weiterhin im öffentlichen und politischen Raum präsent. Lembergs, wichtige Hintergrundfigur des im Parlament und früher in der Regierung vertretenen *Bündnisses der Grünen und Bauern*, verglich im Frühjahr 2014 eine mögliche Stationierung von Nato-Truppen in Lettland mit der sowjetischen »Besatzung« des Landes.<sup>49</sup> Ende 2019 wurden Lembergs und einige von ihm kontrollierte Firmen mit US-amerikanischen Sanktionen belegt, da ihm jahrelang Geldwäsche, Bestechung und Amtsmissbrauch vorgeworfen worden sei.<sup>50</sup> In Lettland kommt hinzu, dass die schärfste Trennlinie im Parteiensystem zwischen vornehmlich konservativen, liberalen, national orientierten und allesamt prowestlichen »lettischen« Parteien einerseits und der Partei *Harmonie* andererseits verläuft, hinter der vorwiegend russische bzw. russischsprachige Wählergruppen stehen. *Harmonie* gibt sich sozialdemokratisch und wurde von der europäischen Sozialdemokratie als Mitglied aufgenommen. Sie wird aber bislang von den anderen Parteien gemieden und fand daher nicht den Weg in die Regierung. Auch im Zusammenhang mit den Wahlen vom Herbst 2018,

<sup>49</sup> »Lembergs Calls NATO Presence a »Soviet Occupation«, in: *The Baltic Times*, 16.5.2014.

<sup>50</sup> Lembergs wurde aber vor lettischen Gerichten bisher nicht belangt. Da die lettische Regierung umgehend reagierte und mit Hilfe von Gesetzesänderungen Lembergs' Kontrolle über die Behörde des Freihafens Ventspils beendete, wurden die Sanktionen gegen die Betreibergesellschaft des Hafens aufgehoben. Vgl. u.a. U.S. Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Corruption and Material Support Networks«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 9.12.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm849>>.

bei denen *Harmonie* abermals eine relative Mehrheit errang, signalisierten die meisten anderen Gruppierungen keine Bereitschaft, mit der populärsten Partei eine Koalition zu bilden. Die Ablehnung seitens der »lettischen« Parteien resultiert auch daraus, dass sich *Harmonie* mit einem klaren Bekenntnis zur sicherheitspolitischen Einbindung in die Nato schwertut und überdies in puncto Geschichtspolitik oder im Verhältnis zu Russland Positionen vertritt, die für den lettischen Teil des politischen Spektrums nicht in Betracht kommen. Bis 2016 etwa hatte *Harmonie* ein Kooperationsabkommen mit der Putin-nahen russischen Partei *Einiges Russland*.<sup>51</sup>

In Litauen waren in der Vergangenheit Parteien an der Regierung beteiligt, deren Führungspersonal enge Kontakte nach Russland unterhielt. Zu diesen Gruppierungen gehören die populistische *Ordnung und Gerechtigkeit* des ehemaligen Präsidenten Rolandas Paksas, der unter anderem wegen Weitergabe von Staatsgeheimnissen an einen russischen Geschäftsmann des Amtes enthoben wurde, und die *Arbeitspartei*, deren Gründer Viktor Uspaskich, ein schillernder Unternehmer russischer Herkunft, zu vier Jahren Haft wegen illegaler Machenschaften mit der Parteikasse verurteilt wurde. Geschäftsbeziehungen mit russischen Firmen werden auch Raimundas Karbauskis nachgesagt, dem Vorsitzenden der litauischen Regierungspartei *Grüne und Bauern* und Eigentümer des größten landwirtschaftlichen Unternehmens in Litauen, Agrokoncernas.

Ein jüngeres Phänomen ist das Erstarken national-konservativer, teils europakritischer Parteien. So hat sich in Estland bei den Wahlen von 2015 in Gestalt der *Konservativen Volkspartei* (EKRE) zum ersten Mal eine nennenswerte nationalkonservative Kraft etabliert (sie erlangte 8% der Stimmen), die zwar russland-kritisch, aber auch EU-skeptisch ausgerichtet ist. Bei den Parlamentswahlen vom März 2019 errang EKRE knapp 18% der Stimmen. Seit dem Frühjahr 2019 ist sie, zusammen mit der gemäßigt konservativen Partei *Vaterland*, Bestandteil der Regierungskoalition mit der Zentrumspartei an der Spitze und stellt unter anderem den Innen- und den Finanzminister. In Lettland

musste bei den Parlamentswahlen im Oktober 2018 die *Nationale Allianz* zwar Einbußen hinnehmen, aber die Gruppierung *Wem gehört der Staat?*, eine demagogisch-polarisierende Partei, schaffte mit 14% der Stimmen den Einzug ins Parlament. Trotz allem ist zu konstatieren, dass weder Oligarchen und ihnen nahestehende Gruppierungen noch Europaskeptiker oder die in Sachen Russland angeblich »pragmatischen« Parteien (wie etwa die estnische Zentrums-partei) eine grundsätzliche Änderung der Außen- und Sicherheitspolitik herbeigeführt haben.

51 Offensichtlich war die Aufkündigung des Abkommens Voraussetzung für den Beitritt zur europäischen Sozialdemokratie. Die estnische Zentrums-partei, die den europäischen Liberalen (ALDE) angehört, hat ebenfalls ein solches Abkommen geschlossen, behauptet aber, seit Jahren sei es praktisch bedeutungslos. In beiden Fällen hatten oder haben die Vereinbarungen mit *Einiges Russland* hohe Symbolkraft für ihre russische Wählerschaft.

# Energiewirtschaftliche Asymmetrien

Alle baltischen Staaten sind traditionell in hohem Maße auf die Einfuhr von Energieträgern aus Russland angewiesen und mit der russischen Energiewirtschaft asymmetrisch verflochten. Der Grund ist, dass ein Großteil der bestehenden Liefernetze und Transportmagistralen in sowjetischer Zeit entstand, als die baltischen Republiken Bestandteil eines politisch-wirtschaftlichen bzw. energiewirtschaftlichen Verbundes waren. Besonders die infrastrukturellen Gegebenheiten im Gassektor und der Elektrizitätswirtschaft hatten zur Folge, dass die drei Länder lange Zeit überwiegend oder ausschließlich an Russland angebunden waren. Auch wenn die Importabhängigkeit von Russland oder der Anteil russischer Energieeinfuhren am Gesamtverbrauch zwischen Estland, Lettland und Litauen erheblich variieren,<sup>52</sup> wurden die drei Länder nach ihrem Beitritt zur Europäischen Union als »Energieinseln« in der Gemeinschaft betrachtet.

Die Gaseinfuhren stammten denn auch bis vor einigen Jahren gänzlich aus Russland. Bis Mitte des laufenden Jahrzehnts gehörten die drei Länder zu jenen Mitgliedstaaten in der EU, die am stärksten von russischen Gaslieferungen abhängig waren (siehe Tabelle 2, S. 22). Auch die Lieferinfrastruktur für Gas

ist traditionell einseitig auf den Import russischen Gases ausgelegt. Alternative Pipelinerouten für Anbindungen an Staaten der EU existierten nicht.

## Bei Gas und Strom waren die drei Länder lange Zeit überwiegend oder vollständig von Russland abhängig.

Lange Zeit waren es der russische Energiekonzern Gazprom und der deutsche Energiekonzern E.ON Ruhrgas, die gemeinsam die Gasversorger in allen drei Staaten kontrollierten. Diese Abhängigkeiten wurden durch zwei Faktoren relativiert. Zum einen bestehen in Lettland große Gasspeicherkapazitäten, die mehr als den doppelten Jahresverbrauch des Landes abdecken.<sup>53</sup> Über die Speicher werden in Herbst und Winter Lettland, aber auch Estland und russische Nachbarregionen versorgt. Auch Litauen ist mit einer Pipeline angebunden. Zum anderen wird die russische Enklave Kaliningrad über eine Leitung mit Gas beliefert, die durch Litauen läuft. Russland hat allerdings diese Transitabhängigkeit überwunden, indem es den Speicherausbau in Kaliningrad vorantrieb und Anfang 2019 dort ein Terminal für Flüssigerdgas (Liquefied Natural Gas, LNG) in Betrieb nahm.

Die baltischen Staaten verloren zudem Schritt für Schritt an »Transitmacht« beim Transport von Rohöl und Erdölprodukten, da Russland eine entschlossene Routenpolitik betreibt, vor allem indem es eigene Ölterminals wie in Ust-Luga und Primorsk und neue Pipelines wie BTS-2 baute. Deshalb greift es immer weniger auf die einst so wichtigen baltischen Häfen wie Ventspils, Riga, Tallinn-Muuga und andere zurück.

<sup>52</sup> Die rein numerische Importabhängigkeit, welche die faktische Verwundbarkeit allerdings nicht widerspiegelt, betrug 2013 rund 12% für Estland, etwa 56% für Lettland und 78% für Litauen; Eurostat, »Energy Production and Consumption in 2013. Energy Consumption in the EU Down to Its Early 1990s Level«, Luxemburg, 9.2.2015 (Eurostat Newsrelease 25/2015), <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6614030/8-09022015-AP-EN.pdf/4f054a0a-7e59-439f-b184-1c1d05ea2f96>>. Auf Öl, Gas und Kohle aus Russland sind die baltischen Länder ebenfalls in unterschiedlichem Maße angewiesen, so Estland lediglich zu 10%, Lettland zu 18%; vgl. Jakub Godzimirski/Ramūnas Vilpišauskas/Romas Švedas, *Energy Security in the Baltic Sea Region, Regional Coordination and Management of Interdependencies*, Wilna 2015, S. 26, 33.

<sup>53</sup> Die Anlage in Inčukalns kann bis zu 3,2 Milliarden m<sup>3</sup> Gas speichern. Gegenwärtig werden etwa 2,3 Milliarden m<sup>3</sup> vorgehalten. Lettlands Gasverbrauch lag 2013 bei ungefähr 1,5 Milliarden, 2014 bei rund 1,3 Milliarden m<sup>3</sup>; Angaben zur Kapazität laut Betreiber Conexus Baltic Grid, »Inčukalns UGS«, <<http://www.conexus.lv/incukalns-ugs-459>>.



Tabelle 2

**Verbrauch und Lieferung von Erdgas in den baltischen Staaten bis 2014 (in Millionen m<sup>3</sup>)**

	Verbrauch 2012	Verbrauch 2013	Verbrauch 2014	Anteil russischer Einfuhren
Estland	657	678	530	100%
Lettland	1464	1452	1294	100%
Litauen	3490	2850	2730	100%

Quellen: Estland: *Statistics Estonia*, <<http://www.stat.ee/34179>>; Lettland: JSC »Latvijas Gāze«, *Facts and Figures, Company's Operating Results in 2014*, S. 3, <[http://www.lg.lv/uploads/filedir/File/Investoru\\_attiecibas/Skaitli\\_un\\_fakti/2014\\_Facts\\_and\\_Figures.pdf](http://www.lg.lv/uploads/filedir/File/Investoru_attiecibas/Skaitli_un_fakti/2014_Facts_and_Figures.pdf)>; Litauen: Rokas Masiulis, *Lithuania – A Front Runner in European Energy Security Politics*, <[https://ces.fas.harvard.edu/files/events/20150223\\_Lithuania\\_A\\_Front\\_Runner\\_in\\_European\\_Energy\\_Security\\_Politics.pdf](https://ces.fas.harvard.edu/files/events/20150223_Lithuania_A_Front_Runner_in_European_Energy_Security_Politics.pdf)>; National Energy Regulatory Council, *Annual Report on Electricity and Natural Gas Markets of the Republic of Lithuania to the European Commission*, Vilnius 2019, <[https://www.ceer.eu/documents/104400/6693346/C19\\_NR\\_Lithuania\\_EN.pdf/367d5cca-15e9-b37a-1fa0-4ff04aa74fed](https://www.ceer.eu/documents/104400/6693346/C19_NR_Lithuania_EN.pdf/367d5cca-15e9-b37a-1fa0-4ff04aa74fed)>.

Nachdem die Rohölpipeline von Polozk in Belarus in die lettische Hafenstadt Ventspils Ende 2002 stillgelegt worden war, brach dort zeitweilig das Verladegeschäft ein. Die Verluste konnten aber zumindest teilweise rasch aufgefangen werden, indem Lettland Öl per Eisenbahn transportieren ließ. Außerdem blieb die Pipeline in Betrieb, durch die Ölprodukte aus Belarus exportiert werden. Obschon von russischer Seite versucht wird, auch hierfür die eigenen Terminals stärker ins Spiel zu bringen, haben Kostengründe dies bisher weitgehend verhindert.<sup>54</sup>

Die einzige Raffinerie der Region, ORLEN Lietuva, liegt im nordwestlitauischen Mažeikiai. Im Sommer 2006 übernahm der polnische Energiekonzern PKN Orlen die Anlage. Kurz darauf unterbrach Russland den traditionellen Versorgungsweg der Raffinerie, der über einen Abzweig der Druschba-Pipeline aus Belarus lief. Als Grund dafür nannte Moskau eine Betriebsstörung. Nicht zuletzt in Litauen und Polen wurde dieses Vorgehen indes als politisch motivierte Reaktion der russischen Seite interpretiert, da russi-

sche Interessenten beim Verkauf der Raffinerie 2006 nicht zum Zug gekommen waren. Das wiederum war zuvor vielfach ebenfalls als politische Entscheidung, nämlich zu Ungunsten Russlands, gedeutet worden.

Seitdem wird die Anlage in Mažeikiai im Wesentlichen über ein Terminal in Būtingė an der litauischen Ostseeküste und eine von dort ausgehende Pipeline versorgt. Wegen der guten infrastrukturellen Voraussetzungen war der Betrieb der Raffinerie nicht gefährdet. Allerdings haben sich die alternative Lieferroute für Rohöl sowie Transportprobleme betriebswirtschaftlich negativ ausgewirkt.<sup>55</sup>

Bei der Elektrizitätsgewinnung ist der Grad der Abhängigkeit von Russland sowie der Zusammenarbeit mit dem großen Nachbarn recht unterschiedlich. Estlands Stromversorgung basiert zu großen Teilen auf heimischen Ölschieferorkommen. Sie decken mehr als vier Fünftel der Elektrizitätsproduktion und machen Estland zu einem Nettoexporteur von Strom.<sup>56</sup> In Lettland sorgen vor allem die Wasserkraftwerke an der Daugava dafür, dass die Elektrizität fast zur Hälfte aus erneuerbaren Energien erzeugt werden kann. Als im Jahr 2009 der zweite Block des litauischen Kern-

54 »Rossijskie neftjaniki iščut zamenu Latvii. Neftjanye kompanii i »Transneft« chotjat uveličit' perevalku topliva v rossijskich portach za sčet sokraščenijsa tranzita čerez Latviją« [Russische Ölfirmen suchen nach Ersatz für Lettland. Ölgesellschaften und Transneft wollen den Treibstoffumschlag in russischen Häfen zu Lasten des Transits durch Lettland erhöhen], in: *Vedomosti*, 16.10.2014, <<http://www.vedomosti.ru/business/articles/2014/10/16/neftjaniki-ischut-zamenu-latvii>>; »Belarus Seeks New European Oil – Product Shipping Export Routes, Rebuffs Russia«, *S&P Global Platts*, 29.9.2017, <<https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/shipping/092917-belarus-seeks-new-european-oil-product-shipping-export-routes-rebuffs-russia>>.

55 Der polnische Eigner beschwert sich über Schwierigkeiten beim Transport per Eisenbahn. Unter anderem verlange die litauische Bahn zu hohe Transittarife und nutze so ihr Monopol aus. Immer wieder gibt es Gerüchte, dass PKN Orlen den Betrieb aufgrund geringer Rentabilität verkaufen oder stilllegen könnte; vgl. »Lepsze czasy dla Mozejek?« [Bessere Zeiten für Mažeikiai?], *Bankier.pl*, 10.5.2015, <<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Lepsze-czasy-dla-Mozejek-3337813.html>>.

56 »Electricity Production in Estonia Down More than 6 pct in 2014«, *Baltic News Service (BNS)*, 3.6.2015.

kraftwerks Ignalina abgeschaltet wurde, der etwa 70% des heimischen Verbrauchs abgedeckt hatte, musste eine große Lücke bei der Stromversorgung des Landes geschlossen werden. Dadurch erhöhten sich nicht nur Energiepreise, sondern auch der Anteil von Erdgas an der Stromproduktion sowie die Stromeinfuhren nach Litauen, ein Großteil davon aus Kaliningrad und Belarus.<sup>57</sup> Ein Nachfolgeprojekt für ein gemeinsames Kernkraftwerk aller drei baltischen Staaten und eventuell mit Beteiligung Polens, das im litauischen Visaginas errichtet werden soll, kommt bisher nicht voran. Dass im belarussischen Ostrovets, unweit der litauischen Grenze, ein Kernkraftwerk mit zwei Reaktorblöcken gebaut wird, das 2020 betriebsbereit sein soll, hat in Litauen große Sorgen ausgelöst. Litauen hält, wie andere Länder in der Region, das Projekt wegen angeblich zweifelhafter Vorkehrungen zur Reaktorsicherheit für äußerst bedenklich. Darüber hinaus gilt der Atommeiler, der von russischen Firmen gebaut und von russischer Seite durch einen Zehn-Milliarden-Dollar-Kredit mitfinanziert wird, als »geopolitische Waffe« Russlands.<sup>58</sup> Überdies wird befürchtet, dass günstiger Strom aus dem neuen Kraftwerk die Pläne für ein baltisches Kernkraftwerk zunichtemacht. Litauen möchte daher Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass Elektrizität aus der belarussischen Anlage in die regionalen Strommärkte gelangt. Während Polen, das ebenfalls mittelfristig den Bau eines Atomkraftwerks erwägt, in dieser Frage offensichtlich nahe an der litauischen Position liegt, gibt sich Lettland einstweilen zögerlich, da man dort auf günstige Stromimporte hofft. Schließlich wird auch vermutet, dass Lettland darauf spekuliert, aufgrund seiner pragmatischen Haltung das Transitaufkommen in den lettischen Häfen für Waren aus und nach Belarus zu erhöhen.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> National Commission for Energy Control and Prices, *Annual Report on Electricity and Natural Gas Markets of the Republic of Lithuania to the European Commission*, Wilna 2014, S. 11, <[http://www.regula.lt/SiteAssets/naujienu-medziaga/2014-liepa/EK\\_FOREWORD-AND%20FINDINGS-2014-07-29.pdf](http://www.regula.lt/SiteAssets/naujienu-medziaga/2014-liepa/EK_FOREWORD-AND%20FINDINGS-2014-07-29.pdf)>.

<sup>58</sup> So die litauische Staatspräsidentin Grybauskaitė; »State of the Nation Address by H. E. Dalia Grybauskaitė, President of the Republic of Lithuania«, *President of the Republic of Lithuania* (offizielle Website), 8.6.2017, <<https://www.lrp.lt/en/press-centre/press-releases/state-of-the-nation-address-by-h.e.-dalia-grybauskaite-president-of-the-republic-of-lithuania/27752>>.

<sup>59</sup> »Lithuanian MFA: Latvia Won't Block Astravyets Electricity, as It Wants Freight«, *The Baltic Course*, 21.7.2017, <<http://www.baltic-course.com/eng/energy/?doc=131460>>.

# Diversifizierung und neue Anbindungen für die baltischen Energiemärkte

Gerade der Energiesektor mit seinen vielfältigen Abhängigkeiten und Ungleichgewichten zeigt, dass die Verwundbarkeit reduziert werden kann. Nachdem lange wenig geschehen war, erhielten Anstrengungen in dieser Hinsicht während der letzten Jahre konkrete Formen. Litauen nahm Ende 2014 in Klaipėda ein Terminal für die Einfuhr von Flüssiggas (LNG) in Betrieb. Die Anlage hat eine Jahreskapazität von bis zu 4 Milliarden m<sup>3</sup> und kann die Rahmenbedingungen auf den überschaubaren Gasmärkten der drei baltischen Staaten grundlegend ändern, da deren gemeinsamer Jahresverbrauch nur etwa 4 bis 5 Milliarden m<sup>3</sup> beträgt. Zunächst lag die Liefermenge, welche der litauische Versorger LITGAS und der norwegische Energiekonzern Statoil (jetzt Equinor) vereinbart hatten, bei 540 Millionen m<sup>3</sup> pro Jahr.<sup>60</sup> Die LNG-Anlandevorrichtung ging ans Netz, bevor Ende 2015 ein Langfristvertrag über Gaslieferungen mit Gazprom auslief. Von litauischer Seite hieß es, bereits vor Fertigstellung des LNG-Terminals sei es gelungen, Gazprom zu einem spürbaren Preisnachlass von etwa 20% zu bewegen.<sup>61</sup> Insgesamt befindet man sich mit dem Flüssiggasterminal in einer wesentlich besseren Verhandlungsposition als früher, da

Gazprom sein Liefermonopol eingebüßt hat. Im Jahr 2017 belief sich der Anteil des von Gazprom verkauften Gases am litauischen Import auf 54%, nachdem er im Vorjahr sogar auf knapp 39% gesunken war.<sup>62</sup> 2019 stammten bis Oktober 42% der Einfuhren von dem russischen Konzern. Gleichwohl stellt sich die Frage, aus welchen Richtungen Gas in Form von LNG eingeführt wird. Aus der Politik erhoben sich Stimmen, die ihren Unmut kundtaten, dass litauische Firmen Flüssiggas von der russischen Nowatek kaufen. Stattdessen streben sie unter anderem an, amerikanische Lieferungen auszuweiten.<sup>63</sup> All dies hat auch Auswirkungen auf die anderen baltischen Staaten. So wurde bereits unmittelbar nach Inbetriebnahme des LNG-Terminals Gas von Litauen nach Estland verkauft.<sup>64</sup> Auch in die lettischen Speicheranlagen wurde Gas geliefert.

Weitere Infrastrukturprojekte in der Region sollen die Lieferoptionen für alle drei baltischen Staaten zusätzlich flexibilisieren. Hierzu gehört eine durch die Ostsee verlaufende Gasleitung zwischen Estland

**60** Der im August 2014 geschlossene Vertrag wurde 2016 angepasst, die Abnahmemengen wurden auf 350 Millionen m<sup>3</sup> pro Jahr reduziert, dafür wurde die Laufzeit bis 2024 verlängert; »Litgas and Statoil Sign Revised Gas Supply Contract«, *en.delfi.lt*, 19.2.2016, <<https://en.delfi.lt/business/litgas-and-statoil-sign-revised-gas-supply-contract.d?id=70455062>>; Kjetil Malkenes Hovland, »Statoil to Supply Gas to Lithuania in Five-year Deal«, in: *The Wall Street Journal*, 21.8.2014.

**61** Kjetil Malkenes Hovland, »Gas Terminal Plans Helped Lithuania Negotiate Lower Price from Gazprom«, in: *The Wall Street Journal*, 28.5.2014, »Energy Minister: Gazprom Price Cut Brings Down Lithuanian LNG Terminal's Costs for Consumers«, *BNS*, 28.10.2014.

**62** »Russia's Gazprom Holds 54 pct of Lithuania's Gas Market in 2017«, in: *The Baltic Times*, 24.1.2018, <[https://www.baltictimes.com/russia\\_s\\_gazprom\\_holds\\_54\\_pct\\_of\\_lithuania\\_s\\_gas\\_market\\_in\\_2017/](https://www.baltictimes.com/russia_s_gazprom_holds_54_pct_of_lithuania_s_gas_market_in_2017/)>.

**63** »Presidential Aide Calls for Not Using Klaipėda LNG Terminal for Russian Gas Imports«, in: *The Baltic Times*, 24.10.2019, <[https://www.baltictimes.com/presidential\\_aide\\_calls\\_for\\_not\\_using\\_klaipeda\\_lng\\_terminal\\_for\\_russian\\_gas\\_imports/](https://www.baltictimes.com/presidential_aide_calls_for_not_using_klaipeda_lng_terminal_for_russian_gas_imports/)>; »Lithuania Could Be Gateway for US LNG to Europe, Formin Says«, in: *The Baltic Times*, 12.2.2019, <[https://www.baltictimes.com/lithuania\\_could\\_be\\_gateway\\_for\\_us\\_lng\\_to\\_europe\\_formin\\_says/](https://www.baltictimes.com/lithuania_could_be_gateway_for_us_lng_to_europe_formin_says/)>.

**64** »A Fifth Natural Gas Was Imported from Lithuania to Estonia in February«, *L24*, 21.3.2015, <<http://l24.lt/en/economy/item/60402-a-fifth-natural-gas-was-imported-from-lithuania-to-estonia-in-february>>.

und Finnland, der sogenannte Baltic Connector, mit dessen Bau im Juni 2018 begonnen wurde und der Anfang 2020 fertiggestellt wurde. Seine Jahreskapazität beläuft sich auf etwa 2,5 Milliarden m<sup>3</sup>.<sup>65</sup> Ein weiteres wichtiges Projekt ist die Pipelineverbindung zwischen Polen und Litauen (Gas Interconnection Poland–Lithuania, GIPL), die bis Ende 2021 fertiggebaut sein soll. Ihre Kapazität für den Gastransport von Polen nach Litauen soll zunächst bei 2,5, später bei 4,1 Milliarden m<sup>3</sup> jährlich liegen, in der Gegenrichtung bei etwa 2 Milliarden m<sup>3</sup> pro Jahr.<sup>66</sup> Ebenfalls hervorzuheben ist der geplante Ausbau von Verbindungen zwischen Litauen und Lettland sowie Lettland und Estland.

Diese und zahlreiche andere Projekte sind auch Bestandteile des EU-Plans zur besseren Integration der baltischen Staaten und der östlichen Ostseeregion in den EU-Energiemarkt (Baltic Energy Market Interconnection Plan, BEMIP). Baltic Connector und GIPL erhalten jeweils erhebliche Kofinanzierungsbeiträge aus der Connecting Europe Facility (CEF) der EU. Sollten diese Maßnahmen umgesetzt werden, würden Estland, Lettland und Litauen die eindimensionale Ausrichtung ihrer Infrastruktur auf Russland ebenso überwinden wie ihre physische Isolierung vom Gasmarkt der EU. Nach langem Hin und Her zeichnet sich auch eine bessere Integration der baltischen Staaten untereinander ab. Die Regierungschefs der drei Länder verkündeten Ende 2016 ihre Absicht, bis 2020 einen gemeinsamen Markt für Gas zu schaffen, dem auch Finnland beitreten soll. Seit Mitte 2017 wenden die drei Netzbetreiber ein neues Modell zum flexiblen grenzüberschreitenden Gashandel an, die sogenannte Implicit Capacity Allocation.<sup>67</sup>

Veränderungen sind zudem bei Regulierung und Eigentümerstrukturen im Gange. Besonders Litauen ist bei der eigentumsrechtlichen Entflechtung im Gas-

sektor rasch und weit vorangekommen. Der Gaskonzern Lietuvos Dujos wurde gegen Widerstände von Gazprom in einen Versorger, eine Übertragungsgesellschaft (Amber Grid) und eine mit der Verteilung beauftragte Firma (Lietuvos Dujos Tiekimas) aufgespalten. Lietuvos Dujos fusionierte später mit einer anderen Energiefirma. Gleichzeitig wandelte sich die Eigentümerstruktur: Im Zuge einer Desinvestitionsstrategie in den baltischen Staaten verkaufte E.ON im Frühjahr 2014 seine Beteiligungen in Höhe von 39% an Lietuvos Dujos und Amber Grid. Daraufhin stieß auch Gazprom seine Anteile von bis dato 37% ab. Sie gingen an litauische Staatsfirmen, die nun alle drei auf der Basis der alten Lietuvos Dujos entstandenen Unternehmen kontrollieren.

In Estland erwarb der finnische Energiekonzern Fortum das E.ON-Paket in Höhe von 34% am Eigentum des Gasversorgers Eesti Gaas und weitete seine Anteile auf 51% aus, während Gazprom über 37% verfügt. Der Gasnetzbetreiber Võrguteenus Valdus wird durch die staatliche Elering kontrolliert. Die wichtigste lettische Energiegesellschaft Latvijas Gāze, die auch die großen Gasspeicher in Inčukalns besitzt, vollzog die Aufspaltung verhältnismäßig spät. Gazprom und sein lettischer Ableger Itera halten noch erhebliche Anteile. Kritiker bemängelten, die lettische Regierung habe der Gaslobby nachgegeben und die Liberalisierung des heimischen Gasmarktes deutlich hinausgezögert, nämlich bis zum Frühjahr 2016. Zudem sei kein effektiver gemeinsamer baltischer Gasmarkt möglich, solange Gazprom vermittle seine Anteile an Latvijas Gāze die lettischen Gasspeicher kontrolliere.<sup>68</sup>

Auch bei der Elektrizitätsversorgung ergaben sich Neuerungen. Vor allem die neuen Systemverbindungen helfen dabei, die drei Länder aus ihrer energiewirtschaftlichen Insellage herauszubringen. Estland ist mittlerweile durch zwei Kabel mit dem finnischen System und so auch dem nordeuropäischen Elektrizitätsmarkt Nordpool verbunden: Estlink 1 und 2 verfügen über eine Übertragungskapazität von insgesamt 1000 Megawatt. Ein 400 Kilometer langes Kabel durch die Ostsee vom litauischen Klaipėda ins südschwedi-

65 Lydia Woellwarth, »Construction Underway on Baltic Connector Pipeline«, *World Pipelines*, 12.6.2018, <<https://www.worldpipelines.com/project-news/12062018/construction-underway-on-baltic-connector-pipeline/>>.

66 Die Netzbetreiber Polens und der drei baltischen Staaten (Gaz-System, Amber Grid, Conexus Baltic Grid und Elering) vereinbarten im Mai 2018, sich die Projektkosten zu teilen, die bei mehr als einer halben Milliarde Euro liegen; »Baltics, Poland Sign GIPL Cost-sharing Agreement«, *The Baltic Course*, 21.5.2018, <<http://www.baltic-course.com/eng/energy/doc=140164>>.

67 »Gas Exchange Operational in Estonia from July«, Presseerklärung, *elering*, 12.7.2017, <<https://elering.ee/en/gas-exchange-operational-estonia-july>>.

68 Vgl. »Lithuania Seeks to Steady Political Gas Ship«, *bne IntelliNews*, 17.8.2015, <<http://www.bne.eu/content/story/lithuania-seeks-steady-political-gas-ship>>; »Lithuania's Energy Minister Concerned about Gas Market Liberalization in Latvia (2)«, *en.delfi.lt*, 3.12.2014, <<http://en.delfi.lt/lithuania/energy/lithuanias-energy-minister-concerned-about-gas-market-liberalization-in-latvia.d?id=66573130>>.

sche Nybro (NordBalt) ist seit Ende 2015 in Betrieb, womit eine weitere Anbindung an Nordeuropa geschaffen wurde. Im Dezember 2015 wurde eine Strombrücke von Nordostpolen nach Litauen (LitPol Link) fertiggestellt.

Als große Aufgabe im Elektrizitätsbereich bleibt, die Netze in den drei Ländern neu in das kontinental-europäische Verbundsystem einzugliedern. Zusammen mit Russland und Belarus sind die baltischen Staaten noch in das nachsowjetische System (Belarus, Russia, Estonia, Latvia, Lithuania, BRELL) eingebunden und betrachten dies als Sicherheitsrisiko.<sup>69</sup> Eine autonome Lösung gilt als unwirtschaftlich, eine Verbindung mit Nordeuropa erscheint zu teuer. Bevorzugt wird daher die Synchronisierung mit dem kontinentaleuropäischen Verbund, die bis 2025 erreicht werden soll. Nach etlichen Querelen angesichts manifesten Interessenunterschiede zwischen den drei Ländern erreichte man im Dialog mit der Europäischen Kommission und mit Polen eine Einigung, so dass der Prozess 2019 in Gang gesetzt wurde. Die EU wird 75% der ersten Umstellungsphase finanzieren.<sup>70</sup> Der sogenannte BRELL-Exit – der unter anderem den Bau einer zusätzlichen Leitung durch die Ostsee einschließt, um Polen und Litauen zu verbinden – soll die definitive Integration der drei Länder in die Elektrizitätsmärkte der EU ermöglichen. Aus sicherheitspolitischen Gründen möchten Estland, Lettland und Litauen das Risiko einer Destabilisierung ihrer Stromnetze ausschalten.<sup>71</sup> Russland, für das die geplante Umstellung mit Blick auf Kaliningrad und Nordwest-russland nicht ohne Konsequenzen bleibt, hat seinerseits Schritte unternommen, um auf die anstehende Desynchronisierung zu reagieren. Kaliningrad wird neue Leitungen und Kraftwerkskapazitäten aufbauen und sich im Mai 2019 von den baltischen Elektrizitätssystemen entkoppeln.

Die europäische Energiepolitik sowie der regionale Verbundplan der EU für den Ostseeraum (BEMIP) haben für finanzielle Unterstützung sowie neue regulatorische Rahmenbedingungen gesorgt. Auf diese Weise wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, Versorgungsquellen rascher zu diversifizieren und die baltischen Staaten schneller an die Energiemärkte nord- und mitteleuropäischer Nachbarstaaten in der EU anzubinden. So definierte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung vom 28. Mai 2014 zur Europäischen Energiesicherheitsstrategie 33 Energieinfrastrukturprojekte mit Schlüsselbedeutung. Davon befinden sich 12 im Bereich des BEMIP, die meisten davon betreffen direkt oder indirekt die baltischen Staaten. Unter den knapp 250 Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Projects of Common Interest, PCI) zur Fortentwicklung der europäischen Energieinfrastruktur fallen sieben im Stromsektor und acht im Gassektor in den Rahmen des BEMIP. Bereits aus dem 2007 aufgelegten European Energy Programme for Recovery (EEPR) wurden in der Region Projekte mit Beträgen zwischen 13 Millionen und 130 Millionen Euro unterstützt.<sup>72</sup> Doch die europäische Energiepolitik beschränkt sich nicht darauf, zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für Infrastrukturen bereitzustellen und die Etablierung funktionierender Marktmechanismen zu erleichtern. Sie – oder genauer gesagt, die Europäische Kommission als energiepolitischer Akteur – spielt vor allem als Hüterin und Durchsetzerin EU-weiter Prinzipien auch im Verhältnis zu Dritten eine wichtige Rolle. Litauen war eine der treibenden Kräfte, die Gazproms Marktmacht in Mitgliedstaaten der EU kritisierten. Für das Land wie auch für seine baltischen Nachbarn ist die Europäische Kommission daher ein wichtiger Verbündeter im Kampf gegen das Monopol des russischen Konzerns, etwa beim Kampf gegen unlautere Wettbewerbspraktiken.

<sup>69</sup> Vgl. Emmet Tuohy/Anna Bulakh/Yuri Tsarik, *Desynch or Sink. A Political Analysis of Baltic Electricity Desynchronization*, Tallinn: ICDS, Mai 2017, <[https://icds.ee/wp-content/uploads/2017/ICDS\\_Analysis\\_Desynch\\_or\\_Sink\\_Tuohy-Bulakh-Tsarik\\_May\\_2017.PDF](https://icds.ee/wp-content/uploads/2017/ICDS_Analysis_Desynch_or_Sink_Tuohy-Bulakh-Tsarik_May_2017.PDF)>.

<sup>70</sup> Zu den Einzelheiten zum Beispiel *Political Roadmap on Implementing the Synchronisation of the Baltic States' Electricity Networks with the Continental European Network via Poland*, Brüssel, 20.6.2019, <[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/political\\_implementation\\_roadmap.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/political_implementation_roadmap.pdf)>.

<sup>71</sup> Joanna Hyndle-Hussein, *EU Support for Synchronising the Baltic States' Power Grids*, Warschau: OSW, 30.1.2019, <<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2019-01-30/eu-support-synchronising-baltic-states-power-grids>>.

<sup>72</sup> Wenn Vorhaben als PCIs klassifiziert werden, können sie durch die Connecting Europe Facility zum Ausbau von Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen gefördert werden; vgl. *Baltic Energy Market Interconnection Plan, 6th Progress Report, July 2013–August 2014*, <[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20142711\\_6th\\_bemip\\_progress\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20142711_6th_bemip_progress_report.pdf)>.

## Im Energiesektor der baltischen Staaten wurden deutliche Fortschritte erzielt.

Nationale Eigeninteressen können nach wie vor die Kooperationsfähigkeit der drei Staaten beeinträchtigen, und auch künftig werden sich manche Großprojekte als schwer realisierbar erweisen. Das lehrt die Erfahrung angesichts der Wirrungen um den Bau eines gemeinsamen Atomkraftwerks im litauischen Visaginas, der Differenzen über den Standort des LNG-Terminals oder der Zwistigkeiten bei der Desynchronisierung der Stromnetze. Auf dem Weg zu mehr Energiesicherheit in den baltischen Staaten wird es daher nicht zuletzt um zwei Dinge gehen: Zum einen muss mehr Transparenz in (Energie-) Wirtschaft und Staat herbeigeführt werden, denn »der Appetit lokaler Energieoligarchen ist schädlicher als die Streitereien mit Gazprom«. <sup>73</sup> Zum anderen gilt es, die zahlreichen Deklarationen über Koordination und Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern durch konsequentes gemeinsames Handeln umzusetzen, wie etwa die Anfang 2015 unterzeichnete Erklärung der drei baltischen Energieminister zur Versorgungssicherheit. <sup>74</sup> Für lange Jahre klaffte nämlich in den baltischen Staaten »eine Lücke zwischen der Rhetorik und der Implementierung subregionaler Projekte zwischen den drei Partnern und mit anderen Ländern aus der Ostseeregion«. <sup>75</sup> Dennoch ist unter dem Strich zu konstatieren, dass im Energiesektor deutliche Fortschritte erzielt wurden: Nationale Diversifizierungsbemühungen, der Bau neuer Infrastrukturen sowie die Hilfe der EU und dabei vor allem die Regeln des Energiebinnenmarktes und finanzielle Unterstützung haben die drei Länder aus ihrer übermäßigen Abhängigkeit herausgebracht. In Expertenkreisen hat sich das Bild der baltischen Energieinseln deswegen zumindest zu dem einer Halbinsel gewandelt – und wenn einige Schlüsselvorhaben verwirklicht werden, kann selbst diese Situation überwunden werden.

<sup>73</sup> So Litauens Staatspräsidentin Grybauskaitė; »State of the Nation Address by H. E. Dalia Grybauskaitė, President of the Republic of Lithuania«, *President of the Republic of Lithuania* (offizielle Website), 27.3.2014, <<https://www.lrp.lt/en/press-releases/state-of-the-nation-address-by-h.e.-dalia-grybauskaitė-president-of-the-republic-of-lithuania/19004>>.

<sup>74</sup> *Energy Security of Supply Declaration*, Riga, 14.1.2015, <<http://bit.ly/39cBgFV>>.

<sup>75</sup> Vgl. Godzimirski/Vilpišauskas/Švedas, *Energy Security in the Baltic Sea Region* [wie Fn. 52], S. 60.



# Wirtschaftliche und finanzielle Verflechtungen als Möglichkeiten für externen Einfluss?

Die Wirtschaftsbeziehungen der baltischen Staaten zu Russland haben weiterhin eine sektorale, allerdings längst keine überragende Bedeutung mehr. Störungen ergaben sich zwar auch aus politischen Verwicklungen, etwa als Russland Transitrouten änderte, um die baltischen Häfen zu umgehen, und vor allem aufgrund russischer Sanktionsregelungen infolge des Ukraine-Konflikts. Nach wie vor ist Russland aber ein wichtiger Handelspartner für alle drei Länder. Bevor die von Moskau verfügten Einfuhrsanktionen in Kraft traten, waren beachtliche Exporte aus den drei Ländern nach Russland gegangen, beispielsweise 2013 rund 20% der litauischen Ausfuhren (ein Großteil davon Reexporte), 18% der lettischen und 11% der estnischen.<sup>76</sup> Die Beschränkungen des Zugangs zum russischen Markt hatten indes keine dramatischen Folgen. Selbst in Litauen, für dessen Agrarprodukte gerade Russland ein wichtiger Absatzmarkt war, hielt sich der Schaden in Grenzen. Offensichtlich gelangen landwirtschaftliche Güter auf Umwegen nach Russland, zum Beispiel über Belarus.

Gewisse Bedeutung im Umgang mit Russland hat auch der Transport- und Logistikbereich. In Lettland wurden zumindest zu Beginn der 2010er Jahre etwa 3,5% des BIP durch Transit erwirtschaftet, vor allem durch die Beförderung von Gütern aus und nach Russland (und Belarus).<sup>77</sup> Die Schätzungen für Estland

in diesem Zusammenhang reichten sogar bis 7%.<sup>78</sup> Nach den Auseinandersetzungen um den Bronzesoldaten 2007 hatte Russland den Transit durch Estland reduziert. Schon Ende 2002 hatte es den Erdöltransport über die lettische Hafenstadt Ventspils massiv eingeschränkt, indem das russische Staatsunternehmen Transneft eine wichtige Pipeline außer Betrieb setzte. Angesichts der Spannungen der baltischen Staaten und des Westens mit Russland bestehen daher Sorgen, das Land könnte das Transportvolumen aus politischen Gründen erneut senken.

Alles in allem haben die russischen Gegensanktionen und die Embargos im Zuge des Ukraine-Konflikts die baltischen Staaten zwar getroffen, aber ihre Volkswirtschaften nicht erschüttert. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen waren wohl geringer als der dramatische Einbruch des Handels infolge der russischen Finanzkrise nach 1997.

Russisches Kapital spielt im Finanzsektor der baltischen Staaten vermutlich eine erhebliche Rolle. Der hohe Anteil gebietsfremder Bankeinzahlungen und angebliche Zuflüsse russischer Gelder etwa aus Zypern gaben im Kontext der Euro-Einführung Anlass zu Diskussionen über die Solidität des Bankenwesens in Lettland. Doch auch nach dem Beitritt zur Währungsunion wurde das Strukturproblem der »Offshorisierung des Finanzplatzes« Lettland nicht beseitigt. Davon zeugt schon der spektakuläre Fall der drittgrößten Bank des Landes, der ABLV Bank. Sie musste Anfang 2018 ihre Geschäfte einstellen, nachdem US-Behörden ihr Geldwäsche und sogar die Beteiligung an Geschäften mit Nordkorea vorgeworfen hatten. Eine wichtige Rolle im Geschäftsgebaren der Bank (und offenkundig

<sup>76</sup> »Putin Makes Baltics Pay as Food Trucks Halted at Border«, *Bloomberg*, 9.8.2014, <<http://www.bloomberg.com/news/2014-08-08/putin-makes-baltics-pay-as-food-trucks-halted-at-border.html>>; »SEB Pank Replies to the Clients' Questions Regarding Macroeconomic Trends«, *SEB*, <<http://www.seb.ee/eng/customer-programs/private-banking/seb-pank-replies-clients-questions-regarding-macroeconomic-trends>>.

<sup>77</sup> Karlis Bukovskis, *Will Vladimir Putin's Return De-pragmatize Latvian-Russian Relations?*, Riga: Latvian Institute of Inter-

national Affairs/Friedrich Ebert Stiftung, Mai 2012, <[http://liia.lv/site/docs/Burntica\\_5\\_\\_Bukovskis.pdf](http://liia.lv/site/docs/Burntica_5__Bukovskis.pdf)>.

<sup>78</sup> »SEB Pank Replies to the Clients' Questions« [wie Fn. 76].

auch anderer lettischer Finanzinstitute) spielten Briefkastenfirmen, die in Ländern wie Belize oder Zypern registriert sind. Zudem sollen die meisten Kunden der ABLV Bank aus Russland und der Ukraine gestammt haben.<sup>79</sup> Lettische Banken waren auch in den gigantischen Finanzbetrug verwickelt, der sich Mitte des Jahrzehnts in der Republik Moldau ereignet hatte. Nach dem Skandal um die ABLV Bank unternahmen die lettische Regierung und die Finanzbehörden Schritte, um die Fremdeinlagenquote von 40% zu reduzieren. Im Lauf des Jahres 2018 wurde ein weiterer Finanzskandal aufgedeckt. Die estnische Dependence der dänischen Danske Bank war in großem Stil in illegale Praktiken verwickelt. Angeblich flossen bis zu 200 Milliarden Euro aus teils suspekten Quellen.<sup>80</sup> Nicht im Lande ansässige Personen wickelten Finanztransaktionen über die kleine estnische Niederlassung ab und transferierten Milliardenbeträge zum Zweck der Geldwäsche. Obschon derlei Machenschaften wohl hauptsächlich von der Mutterbank zu verantworten sind und möglicherweise auch andere internationale Großbanken involviert waren,<sup>81</sup> wirft dieser Fall ebenso wie jener der ABLV Bank kein gutes Licht auf die lokale (und die europäische) Bankenaufsicht.

Zwar ist das Bankenwesen in den baltischen Staaten von nordeuropäischen Investoren geprägt, doch auch russische Interessenten haben sich bei einigen Kreditinstituten eingekauft. Der russische Geschäftsmann Wladimir Antonow hatte hohe Beträge veruntreut und auf diese Weise die litauische Snoras-Bank und die lettische Krājbanka in den Bankrott geführt. Dieser Fall verdeutlichte, dass es nicht unbedingt Kapitaleigner mit politischen Verbindungen nach Moskau sein müssen, sondern dass es schlicht dubiose Unternehmer mit zweifelhaften Geschäftspraktiken

sowie lokale Netzwerke sind, die Schaden anrichten können.

### **Russisches Kapital fließt nicht nur in den Finanzsektor, sondern auch in die Immobilienbranche sowie in Logistik und Energie.**

Außer in den Finanzsektor fließt russisches Kapital vor allem in die Immobilienbranche sowie den Bereich Transit, Energie und Logistik – oder wird dort vermutet, da die Herkunft von Investoren oft unklar ist. In einem an die Öffentlichkeit gelangten Non-Paper des Außenministeriums in Moskau von 2010 wurden Energie, Informationstechnologien, Logistik und Transport als Schwerpunkte bei der Stärkung wirtschaftlicher Präsenz Russlands genannt.<sup>82</sup> In Anbetracht dessen sind es weniger die Handelsbeziehungen per se – auch wenn sie teils volatil sind –, die Ansatzpunkte für russischen Einfluss bilden, als vielmehr intransparente Geschäftspraktiken und Verflechtungen zwischen Finanzwelt und Politik. Überdies begünstigen undurchsichtige Geschäftskulturen, verbunden mit Korruption und Governance-Defiziten, dass kriminelle Netzwerke entstehen. Riga etwa wird als wichtige Plattform für Schmuggel und organisiertes Verbrechen mit russischem Hintergrund angesehen. Kriminelle Strukturen können in Krisensituationen zusätzlich destabilisierend wirken, etwa wenn illegal Waffen- oder Ausrüstungsgegenstände befördert werden.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Eugene Eteris, »Financial and Banking Sectors in the Baltics: Politics and Economics Combined«, *The Baltic Course*, 30.7.2018, <<http://www.baltic-course.com/>>; Aaron Eglitis/Alessandro Speciale, »Latvia's Corruption Scandal Is Getting Even Weirder«, *Bloomberg*, 13.7.2018, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-13/latvia-s-corruption-scandal-is-getting-even-weirder-quicktake>>.

<sup>80</sup> »Danske: Anatomy of a Money Laundering Scandal, in: *Financial Times*, 19.12.2018, <<https://www.ft.com/content/519ad6ae-bcd8-11e8-94b2-17176bf93f5>>.

<sup>81</sup> Frances Coppola, »The Banks That Helped Danske Bank Estonia Launder Russian Money«, *Forbes*, 30.9.2018, <<https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2018/09/30/the-banks-that-helped-danske-bank-estonia-launder-russian-money/#60708f027319>>.

<sup>82</sup> »О Программе эффективного испол'зования на системной основе внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития Россиjsкой Федерации« [Über das Programm einer effektiven und systematischen Nutzung außenpolitischer Faktoren für die langjährige Entwicklung der Russischen Föderation], in: *Russkij Newsweek*, 11.5.2010, <<http://perevodika.ru/articles/13590.html>>.

<sup>83</sup> Mark Galeotti, *Crimintern: How the Kremlin Uses Russia's Criminal Networks in Europe*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), April 2017 (ECFR Policy Brief), <[https://www.ecfr.eu/publications/summary/crimintern\\_how\\_the\\_kremlin\\_uses\\_russias\\_criminal\\_networks\\_in\\_europe](https://www.ecfr.eu/publications/summary/crimintern_how_the_kremlin_uses_russias_criminal_networks_in_europe)>.



# Cyberraum: Anfälligkeit und Sicherheit

Estland, Lettland und Litauen gehören zu den Staaten in Europa, die am stärksten auf Digitalisierung, Vernetzung und Informationstechnologien setzen. Besonders Estland zählt zu den Vorreitern der Digitalisierung: Es möchte nicht nur eine informationsbasierte Wirtschaft und eine weitgehend papierlose E-Governance aufbauen, sondern versteht sich auch als eine digitale Gesellschaft. Gleichzeitig birgt die forcierte Digitalisierung in Verwaltung, Wirtschaft und im privaten Leben zahlreiche Risiken. Daher weisen die baltischen Staaten als Pioniere des virtuellen Raums auch eine hohe digitale Verwundbarkeit auf. Allein Litauen wird im Durchschnitt 150 Mal am Tag Ziel von Hackerattacken.<sup>84</sup> Litauische Geheimdienste sehen bei Cyberspionage gegen ihr Land vornehmlich russische Stellen am Werk.<sup>85</sup> Spektakuläre Beispiele hierfür sind die massiven Cyberangriffe im Nachgang zu den Auseinandersetzungen um den sogenannten Bronzesoldaten im Jahr 2007 und eine Sicherheitslücke im System der elektronischen Personalausweise, von der etwa die Hälfte der Bevölkerung betroffen gewesen wäre.

Die baltischen Staaten haben daher Maßnahmen getroffen, um ihre digitale Resilienz zu verbessern. Hierbei sind Estlands Bemühungen am weitesten gediehen. Für das nördlichste der drei Länder waren die Ereignisse von 2007 ein Weckruf, der die Politik zu einer Reihe umfassender Initiativen bewegte. So beschloss die Regierung im Jahr 2008 als eine der ersten weltweit eine Cybersicherheitsstrategie. Im Folgejahr wurde ein spezieller Rat für Cybersicherheit

im Rahmen des Sicherheitsausschusses der Regierung ins Leben gerufen. Der estnische Verteidigungsbund Kaitseliit, eine Freiwilligenorganisation, schuf 2011 eine Einheit für Cyberverteidigung, in der IT-Experten aus unterschiedlichen Bereichen daran mitarbeiten, die Abwehrfähigkeiten in der digitalen Sphäre zu stärken.<sup>86</sup> Die Kaitseliit-Cybereinheit kooperiert auch mit dem Cyberkommando der regulären Streitkräfte, das im Sommer 2018 gegründet wurde und bis 2023 vollständig einsatzbereit sein soll.<sup>87</sup> Ferner gibt die Behörde für Informationssysteme jährliche Berichte zur Cybersicherheit heraus.<sup>88</sup> Gleichzeitig hat sich das Land auf europäischer und internationaler Ebene aktiv an Bemühungen beteiligt, digitale Sicherheit zu erhöhen. Nicht von ungefähr wurde Tallinn Sitz des mit Fragen der Cyberverteidigung befassten Exzellenzzentrums der Nato (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, CCD CoE) und der Europäischen Agentur für IT-Großsysteme (eu-LISA). Auch die Zusammenarbeit mit den USA spielt eine wichtige Rolle. Die Energieminister der drei baltischen Staaten und ihr amerikanischer Amtskollege unterzeichneten im Herbst 2019 eine gemeinsame Erklärung. Auf ihrer Grundlage sollen die USA strategische und technische Hilfe leisten, um die Netz-

**84** Kristina Karlonė, »Lithuania's Cyber Defence Braces for Attacks on Infrastructure«, *LRT* (litauischer Rundfunk), 10.1.2020, <<https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1132255/lithuania-s-cyber-defence-braces-for-attacks-on-infrastructure>>.

**85** State Security Department of the Republic of Lithuania/Second Investigation Department under the Ministry of National Defence, *National Security Threat Assessment 2019*, Wilna 2019, S. 35ff, <<https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2019/02/2019-Gresmes-internetui-EN.pdf>>.

**86** Vgl. Kadri Kaska/Anna-Maria Osula/LTC Jan Stinissen, *The Cyber Defence Unit of the Estonian Defence League. Legal, Policy and Organisational Analysis*, Tallinn: Nato CCD CoE, 2013, <[https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/CDU\\_Analysis.pdf](https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/CDU_Analysis.pdf)>.

**87** Vgl. Piret Pernik, *Preparing for Cyber Conflict. Case Studies of Cyber Command*, Tallinn: International Centre for Defence and Security, Dezember 2018, <[https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/12/ICDS\\_Report\\_Preparing\\_for\\_Cyber\\_Conflict\\_Piret\\_Pernik\\_December\\_2018-1.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/12/ICDS_Report_Preparing_for_Cyber_Conflict_Piret_Pernik_December_2018-1.pdf)>.

**88** Z.B. Estonian Information System Authority, *Annual Cyber Security Assessment 2019*, Tallinn u.a.: o.J., <[https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/kuberturve/ktt\\_aasta\\_raport\\_eng\\_web.pdf](https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/kuberturve/ktt_aasta_raport_eng_web.pdf)>.

sicherheit gegen Hackerangriffe zu verbessern.<sup>89</sup> Estlands Streitkräfte wollen zusammen mit den amerikanischen Luftstreitkräften einen automatisierten Austausch zu Bedrohungen der Cybersicherheit etablieren.<sup>90</sup>

Mittlerweile haben die anderen baltischen Staaten nachgezogen und entsprechende Behörden eingerichtet, Koordinierungsmechanismen zwischen Regierungsbehörden geschaffen und Strategien formuliert. Litauen koordiniert das Projekt zur Bildung schneller Reaktionseinheiten und zur verbesserten gegenseitigen Unterstützung auf dem Feld der Cybersicherheit. Dieses Projekt ist Bestandteil der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO), einer Kooperationsinitiative, die in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU angesiedelt ist. Aufgrund ihres Engagements für mehr Cybersicherheit gehören die baltischen Staaten in diesem Bereich auch im globalen Maßstab zu den führenden Nationen. Im Index der Cybersicherheit, bei dem sie rechtliche, organisatorische und institutionelle Fragen sowie die Fähigkeit zur internationalen Zusammenarbeit berücksichtigt, listet die Internationale Telekommunikations-Union Litauen auf dem vierten und Estland auf dem fünften Rang.<sup>91</sup> Die baltischen Länder verfügen in Sachen Cybersicherheit über beachtliches Expertenwissen und sind bedeutende Sicherheitsproduzenten.

**89** Vaidotas Beniušis/Jūratė Skėrytė, »US to Help Protect Baltic Energy Infrastructure from Cyber Attacks«, *LRT*, 7.10.2019, <<https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1104272/us-to-help-protect-baltic-energy-infrastructure-from-cyber-attacks>>.

**90** »Estonia, US to Start Exchanging Cyber Defense Related Threat Information«, in: *The Baltic Times*, 14.1.2020, <[https://www.baltictimes.com/estonia\\_us\\_to\\_start\\_exchanging\\_cyber\\_defense\\_related\\_threat\\_information/](https://www.baltictimes.com/estonia_us_to_start_exchanging_cyber_defense_related_threat_information/)>.

**91** International Telecommunication Union (ITU), *Global Cybersecurity Index (GCI) 2018*, Genf 2019, <[https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf)>.

# Die Resilienz der baltischen Staaten in der Zusammenschau

Die Anstrengungen der baltischen Staaten, das Engagement der Nato und die Unterstützung durch die EU haben die Resilienz der drei Länder spürbar verbessert. Der vielleicht markanteste Fortschritt ist in der Energiepolitik und der Energiewirtschaft zu verzeichnen. Hier wurden Abhängigkeiten und Störanfälligkeit reduziert, indem man den Handel diversifizierte, neue Infrastrukturen schuf sowie Regulierungsbedingungen und Eigentumsverhältnisse veränderte. Mit den Maßnahmen der Nato zur Stärkung der Ostflanke sind Estland, Lettland und Litauen zwar nicht ihrer exponierten Randlage im Nordatlantikbündnis entronnen. Nun aber verfügen sie über ausbaufähige sicherheitspolitische Verkopplungen, ohne die effektive Verteidigung nicht möglich ist. Im Zuge der wachsenden Verunsicherung, die von Russland ausgeht, ist das Bewusstsein für »weiche« und hybride Bedrohungen deutlich gewachsen.

## **Bei der Cybersicherheit zählen die baltischen Länder zu den Vorreitern in EU und Nato.**

Auf dem Gebiet der Cybersicherheit gehören die drei Länder zu den Vorreitern in EU und Nato, gerade weil sie eine hohe Affinität zur Digitalisierung aufweisen und sich der Risiken von Attacken im virtuellen Bereich gewahr sind. Zudem hat sich die Sensibilität für Bedrohungen durch Desinformation erhöht. Doch sind hier positive Effekte nur mühsam zu erzielen, anders als bei Anstrengungen, den Cyberraum abzusichern. Die Funktionsweise der Medien und das Medienkonsumverhalten in einer freien Informationsgesellschaft erschweren es, sich gegen unterschwellige wie auch offensive Kampagnen zur Wehr zu setzen, die Misstrauen und Ungewissheit erzeugen. Die russischen und russischsprachigen Minderheiten differenzieren sich aus, doch Argwohn existiert in diesen Gemeinschaften ebenso fort wie der Resonanzboden für eine Politik der Stärke aus Moskau. All dies wird

nicht in Separatismus münden, aber in spannungsgeladenen Situationen könnten sich Einfallstore für Destabilisierungsversuche von außen öffnen.

Eine ständige Herausforderung für alle drei Länder bleibt die Kombination nichtinklusive Wirtschaftsmodelle, sozialer und ökonomischer Disparitäten und innerer Peripherien, gerade auch in Regionen mit großen Minderheiten. Die baltischen Staaten und ihre Partner sollten stets die Entwicklung in den Regionen im Blick haben und die Stimmung dort registrieren. In den politischen und wirtschaftlichen Zentren wiederum kann das Zusammenwirken intransparenter Netzwerke an den Schnittstellen von Wirtschaft, Politik und Verwaltung Möglichkeiten für »weiche« Einflussnahme schaffen, die weniger im Krisenfall als im politischen »Normalfall« wirkt. Dies gilt auch, wenn sich in den Parteiensystemen stärker als bislang europaskeptische oder nationalistische Gruppierungen etablieren.

Obschon viele dieser Verwundbarkeiten alle drei Staaten in Mitleidenschaft ziehen, bestehen zweifellos erhebliche Unterschiede im Risikoprofil der einzelnen Länder. Estland investierte frühzeitig und massiv in seine Cybersicherheit, schuf mehr Transparenz und drängte so die Korruption zurück und weist zudem kein ethnisch segmentiertes Parteiengefüge auf. Litauen gestaltete entschlossen seinen Energiesektor um und konnte auf diese Weise zum Beispiel die offene Flanke im Gassektor schließen. In Lettland hingegen kommt eine ganze Reihe von Faktoren zusammen, welche die Resilienz schwächen. Der Finanzsektor ist überdimensioniert und wurde lange nicht ausreichend kontrolliert.<sup>92</sup> Ferner gibt es eine starke, in einer

<sup>92</sup> Erst nach den großen Bankenskandalen Ende der 2010er Jahre gab man das Ziel auf, zu einem regionalen Finanz-Hub zu werden; »Latvia Abandons »Regional Financial Hub« Aspiration«, *LSM.LV*, 15.2.2019, <<https://eng.lsm.lv/article/economy/banks/latvia-abandons-regional-financial-hub-aspiration.a309655/>>.

russisch(sprachig)en Wählerschaft verankerte Partei, die im Parteienspektrum isoliert ist und nicht genug dafür tut, Vorbehalte auf lettischer Seite auszuräumen. Im Osten des Landes befindet sich eine »abgehängte« Region mit starken russophonen Bevölkerungsteilen. Die Oligarchen sind weiterhin präsent, auch wenn ihre Parteien Niederlagen bei Wahlen hinnehmen mussten. Überdies fließt viel russisches Kapital in den Banken- und den Immobiliensektor. All das bildet eine problematische Kombination, die es in den anderen beiden Staaten so nicht gibt und die in Zukunft entschiedene Reformen erfordert, nicht zuletzt deswegen, weil die baltischen Staaten Russland alles andere als gleichgültig sind.

# Die baltischen Staaten aus Sicht Russlands: Ziele und Interessen

Dass es eine schlüssige und konzeptionell unterfütterte russische »Baltikumsdoktrin« gibt, darf bezweifelt werden. Russlands Handeln in und gegenüber der Region fehlt es hierfür an Nachhaltigkeit, Koordination und einer ausgereiften Agenda. Allerdings hat Russland, wenn es um die drei Länder geht, handfeste Interessen. Diese haben teils unmittelbar mit den drei Ländern zu tun, teils leiten sie sich aus dem breiten strategischen Kontext sowie der Politik Moskaus hinsichtlich des Westens ab.

In der Minderheitenpolitik gegenüber den baltischen Staaten verfolgt Russland vor allem vier Stoßrichtungen. Erstens kritisiert es die Staatsbürgerschaftsregelung in Estland und Lettland als Bestandteil struktureller Diskriminierung der russischen Gemeinschaften, als »Menschenrechtsverletzung im Herzen des zivilisierten Europas« und als Ausdruck »politisierter Russophobie«. <sup>93</sup> Zweitens beklagt Moskau, die Sprach- und Bildungspolitik schränke die Entfaltungsmöglichkeiten Russophoner ein, komme einer Zwangsassimilierung gleich und sei Teil der »Derussifizierung in allen gesellschaftlichen Bereichen«. <sup>94</sup> Drittens ist die russische Seite der Auffassung,

es gebe starke und zunehmende nationalistische und rechtsextreme Tendenzen in den baltischen Staaten, und äußert dies bilateral sowie auf internationaler Ebene. Ein Dorn im Auge sind Moskau vor allem die Treffen ehemaliger Angehöriger von Waffen-SS-Verbänden aus den baltischen Ländern und ein Diskurs, der auf deren Anerkennung als Freiheitskämpfer angelegt ist. Sollten die drei Länder auf derlei Entwicklungen nicht reagieren, werde dies nicht »ohne weitreichende, bedauerliche Folgen« bleiben. <sup>95</sup> Abgesehen von der Ukraine seien es die baltischen Staaten, in denen gegenwärtig »der Faschismus offen und zynisch wiederaufleb[e]«. <sup>96</sup> Viertens schließlich versucht Moskau, die Organisationen der russischen Zivilgesellschaft und die politischen Interessenvertretungen in Estland, Lettland und Litauen aufzuwerten. Dafür nutzt es Fördereinrichtungen, die in Russland für die Zusammenarbeit mit der russischen »Diaspora« geschaffen wurden: *Russkij Mir* und möglicherweise auch *Rossotrudnitschestwo* unterstützen zahlreiche Projekte in den baltischen Staaten. Jenseits der neutralen und international üblichen Hilfe des »Mutterlandes« für Gemeinschaften im Ausland etabliert Russland auf diese Weise neue Bindungen oder zumindest Kommunikationskanäle zu den russischen Gruppen in Estland, Lettland und Litauen. Eine Kombination aus stetiger Kritik am angeblich unzureichenden Minderheitenschutz und weitreichender Auslegung der

93 »Vystuplenie Upolnomočenogo MID Rossii po voprosam prav čelovek, demokratii i verhovenstva prava K. K. Dolgova na Regional'noj konferencii rossijskich sootečestvennikov Latvii, Litvy i Estonii« [Rede des Bevollmächtigten des Außenministeriums Russlands für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, K. K. Dolgova, auf der Regional-konferenz der russischen Landsleute in Lettland, Litauen und Estland], Riga, 13.9.2014.

94 »Eksperty: etnopolitika dolžna stat' vstrebovannoj v Pribaltike« [Experten: Minderheitenpolitik sollte in den baltischen Staaten betont werden], *RuBaltic.Ru*, 11.4.2014, <<http://www.rubaltic.ru/article/obrazovanie-i-nayka/eksperty-etnopolitika-dolzha-snova-stat-vstrebovannoy-v-pribaltike-11042014/#t20c>>.

95 »Vystuplenie Upolnomočenogo« [wie Fn. 93].

96 »Nikolaj Patrušev, sekretar' Soveta Bezopasnosti RF, Velikaja Pobeda v Velikoj vojne« [Nikolai Patruschew, Sekretär des Sicherheitsrates der Russischen Föderation, Großer Sieg im Großen Krieg], in: *Krasnaja zvezda*, 5.5.2015, <<http://archive.redstar.ru/index.php/newspaper/item/23494-nikolaj-patrushev-sekretar-soveta-bezopasnosti-rf-velikaya-pobeda-v-velikoj-vojne>>.

Schutzverantwortung gegenüber »Landsleuten« kann im Krisenfall als Argumentation dienen, enge Formen des Zusammenwirkens mit Teilen der russischen Minderheiten und deren Vertretern zu rechtfertigen oder deren Instrumentalisierung zu legitimieren.

**Russland versucht zu verhindern, dass die baltischen Staaten sicherheitspolitische und militärische Aktivposten des Westens werden.**

Auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet interpretiert Moskau die Existenz der baltischen Staaten und ihre Einbindung in die politischen und wirtschaftlichen Strukturen des Westens als Manifestation des Expansionswillens der EU und vor allem der Nato. Indem Estland, Lettland und Litauen der Nato beigetreten sind, ist das Nordatlantikbündnis laut vorherrschender russischer Lesart in den nach-sowjetischen Raum »eingedrungen« und (jenseits der seit dem Kalten Krieg bestehenden nördlichen und südlichen Flanken) direkt an Russlands Grenze im europäischen Kernland herangerückt. Seitdem trachtet Moskau danach, die Anwesenheit der Allianz in den drei Staaten und deren effektive Integration in die Verteidigungs- und Militärstrukturen des Bündnisses zu limitieren.<sup>97</sup> Da Russland die Nato-Mitgliedschaft der baltischen Staaten nicht verhindern konnte, ging es ihm zunächst darum, dass diese keine sicherheitspolitischen und militärischen Aktivposten des Westens werden, sondern auf Dauer schwer zu verteidigende Randstaaten des Bündnisses bleiben. Die Maßnahmen der Nato im Gefolge des Ukraine-Konfliktes und der Beschlüsse von Newport und Warschau, welche Estland, Lettland und Litauen militärisch und sicherheitspolitisch enger mit der Allianz verzahnen sollen, betrachtet Russland daher als bedrohliche Militarisierungsspirale mit regionalen Auswirkungen. Seine Antwort auf die stärkere Präsenz der Nato in den drei Ländern und entlang der Nato-Ostflanke insgesamt besteht darin, militärischen und strategischen Gegendruck aufzubauen: Demnach sind die baltischen Staaten Bestandteil einer »Zone der Eindämmung«, die von der östlichen Ostsee bis zum Schwarzen Meer reicht (und den Westbalkan

als geopolitischen Vorposten einbezieht),<sup>98</sup> eines »arc of pressure«, in dem Russland mit »counter-containment« auf die als Expansion wahrgenommene Effektivierung von Nato-Bündnissolidarität reagiert.<sup>99</sup>

Beunruhigend wirkt auf Russland auch die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der drei Länder und generell der Nato mit Schweden und Finnland. Grund für diese Sorge ist nicht nur, dass sich Estland, Lettland und Litauen ohne Zusammenwirken mit diesen beiden Ländern nur schwer verteidigen ließen.<sup>100</sup> Moskau fürchtet auch, dass Fortschritte bei dieser Kooperation eine engere Anbindung der beiden bisher neutralen Länder an die Nato bedeuten könnten. Auch wenn Schwedens und Finnlands Beitritt zur Allianz schon aus innenpolitischen Gründen nicht auf der Tagesordnung steht, dräut für Russland die dunkle Wolke einer von der Nato dominierten Ostsee am Horizont.

Was Außen-, Sicherheits- und Europapolitik angeht, geht es Moskau darum, Position und Einfluss der baltischen Staaten in EU und Nato zu schwächen. Zwar haben diese kleinen Länder in der Regel nicht die kritische Masse, um Entscheidungsprozesse in der EU maßgeblich zu prägen. Immerhin aber fungierten sie bei mehreren Themen und Politiken als Impulsgeber und Mitgestalter – auch deswegen, weil sie immer wieder mit »ähnlich Denkenden« etwa aus Ostmittel- oder Nordeuropa zusammenarbeiteten. Das gilt zum Beispiel für die europäische Energiepolitik,

<sup>98</sup> Alexander Pivovarenko, »Montenegro in the ›Zone of Containment‹ for Russia«, *Russian International Affairs Council*, 14.6.2017, <<http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/montenegro-in-the-zone-of-containment-for-russia/#detail>>.

<sup>99</sup> Sergey Sukhankin, »Counter-Containment: Russia Deploys S-400 Complexes to Crimea«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 14 (18.1.2017) 2.

<sup>100</sup> »The difficulties in deploying heavy NATO ground forces to the Baltic states, due to either the lack of such assets or the problems of getting them there, will make it hard to conduct effective defensive operations in the Baltic states or to launch such an operation from outside. The most pressing problem from NATO's point of view, in either a crisis or a war situation, would probably be how to make it credible that a powerful air campaign could be launched at short notice, should there be an attack on the Baltic states. In such a context, Swedish and Finnish territory and airspace will be of considerable importance for the possibility of NATO defending the Baltic states.« Bo Ljung/Tomas Malmlöf/Karlis Neretnieks/Mike Winnerstig (Hg.), *The Security and Defensibility of the Baltic States. A Comprehensive Analysis of a Security Complex in the Making*, Stockholm: FOI, Oktober 2012 (FOI Report), S. 113.

<sup>97</sup> Dmitri Trenin, *Russian Policies Toward the Nordic-Baltic Region*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 7.11.2011, <<http://carnegieendowment.org/2011/09/07/russian-policies-toward-nordic-baltic-region/8175#>>.



die Östliche Partnerschaft und die Beziehungen zwischen der EU und Russland. Unabhängig davon, ob sie berechtigt sind oder nicht, sollen die russischen Vorwürfe in Sachen Minderheitenrechte und die Beschwerden über ein angebliches Aufblühen faschistischer Bewegungen und rechtsradikaler Erinnerungspolitik dazu dienen, die Glaubwürdigkeit der baltischen Länder und ihrer angeblichen Staatsideologien anzuzweifeln. Zudem will Moskau auf diese Weise das außenpolitische »Störpotential« der drei Staaten reduzieren, das sie als Bannerträger einer harten russlandpolitischen Linie in den Strukturen des Westens entfalten könnten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der baltischen Staaten für Russland ist gering. Zwar bestehen russische Einzelinteressen, die aus Geschäftsbeziehungen, Handel und Investitionen etwa im Finanz- und Bankensektor oder im Immobilienbereich resultieren. Doch die Märkte Estlands, Lettlands und Litauens spielen für die russische Wirtschaft nur eine untergeordnete Rolle. Im Energie- und Transitsektor hat sich Russland Schritt für Schritt von den baltischen Staaten abgekoppelt. Mit seiner Routenpolitik für die Beförderung von Öl nach Westeuropa hat es die wichtigen, traditionell durch die baltischen Staaten verlaufenden Transportwege durch neue Verbindungen ersetzt. Heute wird das Öl per Tanker durch die Ostsee verschifft. Allerdings sind für Russland die Bemühungen der baltischen Republiken um weniger energiewirtschaftliche Abhängigkeit von Belang. Moskau hat hierdurch im Lauf der vergangenen Jahre wichtige Hebel im Verhältnis zu den drei Ländern verloren, ein Prozess, der sich offensichtlich fortsetzen wird. Gleichzeitig hat die Diversifizierungspolitik der baltischen Staaten Konsequenzen für Russland, allen voran die Kaliningrader Region: Indem die drei Länder ihre Situation als Energieinseln überwinden, wird die russische Enklave selbst zu einer solchen Insel. Kaliningrad bereitet sich derzeit auf den Ausstieg der baltischen Länder aus dem BRELL-Verbund vor. Es baut einen LNG-Terminal und nimmt technische Umstellungen im Elektrizitätsnetz vor. Die Oblast soll auf diese Weise Energieautonomie erhalten, weswegen Litauen nicht mehr Transitland für die Gasversorgung Kaliningrads sein wird.

Diese Ziele des russischen Handelns folgen keiner klaren Strategie im Sinne einer konsistenten Pribaltika-Politik.<sup>101</sup> Die russische »Baltikumspolitik« dürfte

<sup>101</sup> Der Begriff Pribaltika bezeichnet historisch die zaristischen Ostseeprovinzen und in sowjetischer Zeit die balti-

daher auch künftig eher ein Teilaspekt übergeordneter außen- und sicherheitspolitischer Interessen sein. Im Mittelpunkt steht dabei die Abwehr von Aktivitäten des Westens, die Russland als aggressiv oder ausgreifend wahrnimmt. Nach Einschätzung russischer Experten ist von einer lang andauernden Konfliktsituation in der Region auszugehen, da sich ohne Russlands Zutun eine Konfiguration »alle gegen Russland« und »Russland gegen alle« herausgebildet habe. Wahrscheinlich sei daher, dass sich in der Region mittelfristig eine Lage »weder Frieden noch Krieg« ergebe, die jener in der Zwischenkriegszeit nach dem Friedensschluss von Brest-Litowsk 1918 ähnele und durch fortdauernde Instabilität und Konfrontation gekennzeichnet sei.<sup>102</sup> Im Kern geht es Moskau darum, die Position der drei Staaten in EU und Nato einzuhegen und die weitere Dislozierung von Truppen und Einrichtungen der Nato in Estland, Lettland und Litauen zu verhindern. Um dem letztgenannten Ziel näherzukommen, bevorzugt Russland Rüstungskontroll- oder Abrüstungsvereinbarungen mit regionaler Komponente, etwa im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Sollte es nicht gelingen, solche Begrenzungen auszuhandeln oder die Nato zur Selbstbeschränkung zu bewegen, und sollten die Allianz oder die USA im bilateralen Rahmen die Verteidigungsfähigkeit der baltischen Staaten weiter verbessern, wird Moskau voraussichtlich seine Anti-Eindämmungs-Politik intensivieren. Außerdem dürfte der Kreml daran interessiert sein, sich ein Szenario der Destabilisierung in einem baltischen Staat oder

schen Republiken sowie Kaliningrad. Pribaltika wird zum Beispiel in russischen Medien oft als geographischer Sammelbegriff verwendet. In den baltischen Staaten wird der Terminus jedoch teils als Ausdruck eines (neo)imperialen Sprachgebrauchs aufgefasst.

<sup>102</sup> Dieses ist eines von drei Szenarien für die Region, die in einem Arbeitspapier des Russischen Rats für Internationale Angelegenheiten und der Russischen Vereinigung für Baltische Forschung entwickelt wurden. Gegenstände der anderen beiden, als wenig wahrscheinlich betrachteten Szenarien sind ein lokaler militärischer Konflikt und ein neues Helsinki-Abkommen; N. M. Meževič/M. Ju. Zverev, *Rossija i Pribaltika: scenarij bezopasnosti v uslovijach političeskoj naprjažennosti* [Russland und die baltischen Staaten: sicherheitspolitische Szenarien unter Bedingungen politischer Spannungen], Moskau: Rossijskij sovet po meždunarodnym delam [Russischer Rat für Internationale Angelegenheiten] (RSM), 2016 (Arbeitsheft Nr. 35/2016), S. 20f, <<https://russiancouncil.ru/common/upload/Russia-Baltic-Paper35-ru.pdf>>.

mehreren offenzuhalten. Dafür sprechen das verschlechterte Verhältnis zum Westen, die entschlossene Reaktion der Nato, die drei Länder wegen des Ukraine-Konflikts besser zu schützen, und Moskaus teils innen- und »russlandpolitisch« motivierte Politik gegenüber Nachbarländern. Ein solches Szenario bedeutet nicht automatisch, dass Russland zielstrebig darauf hinarbeiten würde. Mögliche Bausteine eines solchen Ansatzes wären aber, intransparente geschäftliche Netzwerke aufrechtzuerhalten, einen panrussischen Medienraum in den baltischen Ländern zu bewahren, die russische Geschichts- und Identitätspolitik in Teilen der russischen Minderheiten weiter zu verankern, russische Nichtregierungsorganisationen zu schaffen und zu stärken sowie vermutlich, weitergehende »hybride« Maßnahmen vorzubereiten.



# Die baltischen Staaten in EU und Nato

Vor dem Hintergrund einer offensiven russischen Außen- und Nachbarschaftspolitik verfolgen die baltischen Staaten ungeachtet ihrer jeweiligen nationalen Besonderheiten eine Reihe grundlegender Interessen in EU und Nato.

*Nato.* Zuvorderst geht es hier um eine effektive Nato-Mitgliedschaft und überzeugenden Bündnisschutz. Spitzenpolitiker und Experten aus den baltischen Staaten heben immer wieder die folgenden Dimensionen ihrer sicherheitspolitischen »Grundversorgung« hervor.

Erstens streben Estland, Lettland und Litauen an, wirksame Verteidigungsfähigkeiten aufzubauen. Hierzu gehört ein seit Jahren kontinuierlich vorgetragener Kanon von Maßnahmen, welche die drei Länder gern verwirklicht sähen. So wird gewünscht, gemeinsame Manöver zu intensivieren, Notfallplanungen zu aktualisieren und realistischer zu gestalten, Ausrüstung vorsorglich einzulagern sowie militärische »Stolperdrähte« zu schaffen, um im Falle eines Angriffs Zeit zu gewinnen. Ferner ist den baltischen Staaten daran gelegen, dass schnell einsatzfähige, multinationale Stäbe und Verbände zum Schutz der Bündnisperipherie ausgebaut und Verlegefähigkeiten verbessert werden. Auch sind sie daran interessiert, dass Bündnistruppen auf ihrem Territorium stationiert werden oder deren Präsenz vergrößert wird.

Zweitens möchten die baltischen Staaten glaubwürdige Abschreckung. Das umfasst sowohl die konzeptionelle sowie militär- und rüstungspolitische Aufwertung des Prinzips der Kollektivverteidigung als auch quasi-automatische Rückversicherungsmechanismen. Letztere sollen vor allem durch die Stationierung von Truppenteilen und militärischem Gerät des Bündnisses auf eigenem Territorium gebildet werden. In allen drei Republiken war man sich der Vorbehalte bewusst, die in vielen westlichen Hauptstädten gegenüber einer dauerhaften Truppenpräsenz gehegt wurden. Gleichwohl hielt man an diesem Postulat

fest, denn das politische Ziel der Anwesenheit von Bündnistruppen besteht darin, den Verbündeten in Europa und Nordamerika die Gelegenheit zum sicherheitspolitischen Zaudern zu nehmen. Ähnlich wie in der transatlantischen Logik der Ära vor 1989 würde im Krisenfall eine Art »Solidarität durch Verflechtung« greifen. Damit ließe sich das Risiko des »Sterben für Narva«-Effekts reduzieren – Narva ist die östlichste Stadt Estlands –, also die Frage beantworten, warum westliche Partner sich aufgrund einer lokalen Auseinandersetzung in eine unkontrollierbare Eskalationsdynamik mit Russland begeben sollten. Mit der Stationierung von Truppen, so das Kalkül, wird auch ein klares Signal Richtung Russland gesendet, dass es durch einen Konflikt mit einem der drei Länder unmittelbar in eine Auseinandersetzung mit anderen Bündnismitgliedern geriete, unter anderem den USA.

**Die Nato hat wichtige Forderungen der baltischen Staaten erfüllt. Doch diese drängen weiter darauf, Defizite zu beseitigen.**

Mit ihren Beschlüssen von Newport 2014 und Warschau 2016 erfüllte die Nato zentrale Forderungen der baltischen Staaten. Nach wie vor drängen die drei Länder aber darauf, aus ihrer Sicht fortbestehende Defizite zu beseitigen und das Bündnis in Sachen Russland weiter auf Kurs zu halten. Für Estland, Lettland und Litauen sind die Maßnahmen der Allianz an der Ostflanke kein vorläufiger Endpunkt, sondern wichtige Zwischenschritte hin zu mehr Sicherheit. In gewisser Weise geht es den drei Ländern darum, einen »way through Warsaw, not a way to Warsaw« zu gehen. Langfristiges Ziel ist es, von »forward presence« zu »forward defence« zu gelangen.<sup>103</sup> Hierfür

<sup>103</sup> Vgl. Jüri Luik/Henrik Praks, *Boosting the Deterrent Effect of Allied Enhanced Forward Presence*, Tallinn: ICDS, Mai 2017

sollen etwa Lücken in der Luftverteidigung und der maritimen Sicherheit geschlossen, Kommandostrukturen in den drei baltischen Ländern eingerichtet und eine klare nukleare Botschaft seitens der Nato an Russland geschickt werden.<sup>104</sup>

Drittens arbeiten Estland, Lettland und Litauen darauf hin, den inhaltlichen Kern von Artikel 5 Nordatlantikvertrag, in dem der Bündnisfall geregelt wird, weitreichender zu interpretieren. Die drei Länder möchten, dass »hybride« Aggressionen, die vom Cyberangriff bis zur offensiven, von außen unterstützten Destabilisierung reichen können, als mögliche Auslöser eines Bündnisfalls akzeptiert werden. Der Begriff Kollektivverteidigung soll also nicht nur eng militärisch gedacht, sondern breiter interpretiert und in der Praxis umgesetzt werden.

*Abschreckung vor Entspannung.* Die baltischen Staaten versperren sich schon aus pragmatischen Gründen nicht der Doppelstrategie, welche die Nato und westliche Staaten im Umgang mit Russland praktizieren möchten.<sup>105</sup> Abschreckung und effektive Verteidigung sollen mit Dialog und Einbindung einhergehen. Allerdings stehen die drei Länder einer neuen Entspannungspolitik skeptisch gegenüber. Vor allem Abrüstungsinitiativen, die bedeuten würden, dass die Allianz ihre Bemühungen um mehr Verteidigungsfähigkeit der baltischen Staaten begrenzt, werden vorsichtig bis ablehnend aufgenommen, da man der Vertragstreue Moskaus nicht traut.<sup>106</sup> Insgesamt befürchten die drei Länder, eine übermäßige Annäherung an Russland könne eine allmähliche Erosion oder einen Rückzug der Nato einleiten, so dass der

östliche Ostseeraum, das östliche Europa oder sogar der ganze Kontinent sich in einer Art OSZE wiederfände. Falls Moskau einigermaßen konstruktiv agiert, könnten nämlich unter der Überschrift »Neue kooperative Sicherheitsarchitektur« Debatten über eine Neugestaltung der europäischen Sicherheit, womöglich ohne die USA, oder eine Neuordnung des post-sowjetischen Raums aufkommen.

*Europäische Russlandpolitik.* Estland, Lettland und Litauen haben stets gefordert, eine gemeinsame europäische Russlandpolitik zu konzipieren. Ein Motiv hierfür liegt darin, die eigenen, schwierigen Beziehungen zu Russland gleichsam zu europäisieren und sie somit zu einer Angelegenheit der gesamten EU zu machen. Andererseits möchte man verhindern, dass die Beziehungen der baltischen Staaten zu Russland sich regionalisieren und separat vom Dialog anderer EU-Staaten mit Moskau entwickeln. Daher beteiligten sich Estland, Lettland und Litauen an den Kooperations- und Modernisierungsinitiativen der EU, auch wenn das Verhältnis zu Russland immer wieder angespannt war. Zudem lag der Erfolg jener Initiativen im Interesse der drei Länder, nämlich aufgrund der engen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verbindungen sowie mit Blick auf grenzüberschreitende Kontakte.

### **Die baltischen Staaten sehen sich als Mahner und Warner vor einem zu pragmatischen Kurs gegenüber Russland bestätigt.**

Angesichts der Ukraine-Krise sahen sich die baltischen Staaten als Mahner und Warner vor einem zu pragmatischen Kurs im Hinblick auf Russland bestätigt. Trotz handfester wirtschaftlicher Interessen – immer noch exportieren Estland, Lettland und vor allem Litauen in großem Umfang Waren nach Russland – plädierten sie daher für eine entschlossene Haltung gegenüber Moskau, die auch weitreichende Sanktionen nicht ausschließt.

Mit großem Unbehagen beobachten alle drei Länder bilaterale Sonderverhältnisse einzelner Mitgliedstaaten zu dem großen Nachbarn. Deutschland hingegen genießt einiges Ansehen und gilt im Kontext der Krise als Schlüsselfaktor. Aus Sicht der baltischen Staaten differenziert Deutschland mittlerweile seinen Blick auf Russland und entwickelt wachsende Empathie für baltische Anliegen. Gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten wuchs indes das Misstrauen in den drei Län-

(Policy Paper), <[https://icds.ee/wp-content/uploads/2017/ICDS\\_Policy\\_Paper\\_Boosting\\_the\\_Deterrent\\_Effect\\_of\\_Allied\\_eFP.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2017/ICDS_Policy_Paper_Boosting_the_Deterrent_Effect_of_Allied_eFP.pdf)>.

<sup>104</sup> Vgl. Eerik Marmei/Henrik Praks, *NATO Brussels Summit. Prospects and Opportunities*, Tallinn: ICDS, Mai 2018 (Policy Paper), <[https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/05/ICDS\\_Policy\\_Paper-NATO\\_Brussels\\_Summit-May\\_2018.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/05/ICDS_Policy_Paper-NATO_Brussels_Summit-May_2018.pdf)>.

<sup>105</sup> Vgl. zur Diskussion über den Doppelansatz der Nato Claudia Major/Jeffrey Rathke, *NATO Needs Deterrence and Dialogue*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (SWP Comment 18/2016).

<sup>106</sup> Auch wenn es nuancierte Kommentare zum Thema Dialog mit Russland und Abrüstung gab, ist generell wenig Begeisterung dafür zu spüren; vgl. zu den Unterschieden zwischen Lettland und Litauen »Germany's Steinmeier: NATO Needs Russia Dialogue«, *LSM.LV*, 13.9.2016, <<http://eng.lsm.lv/article/politics/politics/germanys-steinmeier-nato-needs-russiadiologue.A200602/>>.

dern. Das betrifft vor allem Frankreich, auch wenn es aktiv an Manövern in der Region teilnimmt und sich in der Nato engagiert. Stein des Anstoßes war Frankreichs Plan, im Jahr 2014 Hubschrauberträger vom Typ Mistral an Russland zu verkaufen. Dieses Verhalten wurde als gefährlicher Ausdruck einer »Mistralisierung« europäischer Politik betrachtet.<sup>107</sup> Als Paris sein Vorhaben fallenließ, löste dies Erleichterung in den baltischen Staaten aus. Dennoch blieben weiterhin Zweifel an der Kohärenz im Umgang der EU mit Russland. Daher sehen die drei Staaten Deutschland als wichtigen Manager des Zusammenhalts in der europäischen Russlandpolitik.

*Östliche Partnerschaft.* Die baltischen Staaten befürworteten eine klare Strategie, die östlichen Nachbarländer an die EU heranzuführen und ihnen auf Dauer die Perspektive einer Mitgliedschaft zu eröffnen. Mit ihrem strategischen Kalkül, dass diese Länder zu »europäisieren« und zu »verwestlichen« seien, verfolgten alle drei Staaten den Zweck, geopolitische Diversität zu bewahren und russische Expansionstendenzen einzuhegen. Anfangs hatten sich die baltischen Länder in dieser Hinsicht auf den südlichen Kaukasus konzentriert. In den vergangenen Jahren rückten dann die Ukraine, Belarus sowie das Programm der Östlichen Partnerschaft und ihre Instrumente in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Unterdessen haben sich die Beziehungen Litauens zu Belarus spürbar abgekühlt.

Alle baltischen Staaten hatten in den letzten Jahren einmal den Vorsitz im Rat der Europäischen Union inne: Litauen im zweiten Halbjahr 2013, Lettland im ersten Halbjahr 2015 und Estland im zweiten Halbjahr 2017. Hohe Priorität dabei genoss die Kooperation mit den östlichen Nachbarn. Die drei Länder vertreten die Auffassung, dass die Beziehungen der EU zu den direkten Anrainern sich konsequent am Grundsatz der außenpolitischen »Wahlfreiheit«<sup>108</sup> ausrichten müssen. Ungeachtet dessen,

wie sich die Dinge in der Ukraine entwickeln, werden Estland, Lettland und Litauen es daher ablehnen, Russland bei der Strukturierung der Kooperation mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft einzubinden. Stattdessen werden sie für eine langfristige europäische Perspektive der östlichen Nachbarn eintreten.

### **»Nato first« könnte das Motto der drei Länder im Hinblick auf die GSVP lauten.**

*Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU.* Die baltischen Staaten blicken aus einer euroatlantischen Perspektive auf die GSVP, gewissermaßen unter der Prämisse »Nato first«.<sup>109</sup> Ihre Zustimmung zu den sicherheitspolitischen Initiativen der EU binden sie daran, dass diese komplementär zu den transatlantischen Beziehungen oder zur Nato sein sollen. Deshalb haben sich die Länder auch stets aktiv in entsprechende Projekte eingebracht, zuletzt in der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO). In einigen Projekten dieser Kooperation sehen die baltischen Staaten einen Mehrwert für ihre eigene Sicherheit.<sup>110</sup> Mit ihrem Ansatz hatten sie immer auch im Sinn, sich in der EU durch ihr Engagement in der GSVP zu profilieren und Solidarität mit jenen Mitgliedstaaten zu üben, für die Risiken im Osten des Kontinents wenig Bedeutung haben. In diesem Zusammenhang ist auch Estlands Entscheidung vom Frühjahr 2018 zu verstehen, bis zu 50 Soldaten nach Mali zu schicken, um sich dort an der Anti-Terror-Operation Barkhane zu beteiligen. Zum einen sandte Estland damit ein Signal Richtung Frankreich, »unseren starken Verbündeten in Europa« in den Worten von Verteidigungsminister Luik, dass es auch zur Stabilität an der Südflanke der Nato beitragen will. Zum anderen war das estnische Engagement als Botschaft zu verstehen, dass das Land auch Produzent und

**107** »President Grybauskaitė: We Must Put a Stop to Mistralisation of European Politics (1)«, *en.delfi.lt*, 22.7.2014, <<http://en.delfi.lt/lithuania/foreign-affairs/president-grybauskaitė-we-must-put-a-stop-to-mistralisation-of-european-politics.d?id=65355564>>.

**108** »Speech by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Latvia Mr. Edgars Rinkēvičs at the Foreign Policy Debate in the Saeima«, Riga: Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 24.1.2013, <<https://www.mfa.gov.lv/en/news/latest-news/speeches-and-interviews/12365-speech>

*by-the-minister-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-latvia-mr-edgars-rinkevics-at-the-foreign-policy-debate-in-the-saeima*>.

**109** »Baltic PMs Not Keen on »European Army« Idea at Vilnius Meet«, *LSM.LV*, 17.12.2018, <<https://eng.lsm.lv/article/politics/diplomacy/baltic-pms-not-keen-on-european-army-idea-at-vilnius-meet.a303239/>>.

**110** Etwa bei der Verbesserung militärischer Mobilität, an der alle drei Länder teilnehmen, oder beim Thema Cybersicherheit. Litauen ist zum Beispiel Lead-Nation beim Projekt Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security.

nicht nur Konsument von Sicherheit sein möchte.<sup>111</sup> Ende 2019 stimmte das estnische Parlament einer Aufstockung des Kontingents in Mali auf 95 Soldaten zu. Schon 2014 hatte Estland sich in Zentralafrika engagiert. Insgesamt stehen die baltischen Staaten der GSVP mit »pragmatischer Skepsis« gegenüber. Sie befürworten eine europäische Verteidigungspolitik, mit der die Nato unterstützt wird, lehnen aber »strategische Autonomie« im Sinne einer strategischen Emanzipation der EU von den USA ab.<sup>112</sup>

**Energiepolitik.** Die baltischen Staaten gehören zu den Aktivposten der europäischen Energiepolitik. Für die drei Länder bilden die Europäische Kommission und die EU-Energiemarktregeln wichtige Faktoren bei ihrem Bestreben, sich energiewirtschaftlich von Russland zu emanzipieren. Um mehr Energiesicherheit in der Region zu schaffen, ist die europäische Infrastrukturpolitik mit ihren Finanzinstrumenten ebenso essentiell wie die wachsende Integration der drei Länder in die europäischen Energiemärkte. Unter anderem weil sich die Beziehungen zwischen Brüssel und Moskau eingetrübt haben, werden die baltischen Staaten ihre Diversifizierungsbemühungen verstärken. Da aber jedes Land dabei einzeln zu Werke geht, werden sich Tempo und Erfolge je nach Land und spezifischen Sektoren unterscheiden.

Als kleine Länder in einer exponierten geopolitischen Lage sind Estland, Lettland und Litauen an kohärenten und solidarischen europäischen und transatlantischen Strukturen interessiert. Mit einer gewissen Beunruhigung blicken sie daher auf die Fragmentierungstendenzen in der EU und den Brexit, auf transatlantische Zerwürfnisse und allgemein auf die schwindende Geschlossenheit des Westens. So sind die drei Länder nicht von ungefähr rasch der Eurozone beigetreten, nicht nur aufgrund wirtschaftlicher und finanzpolitischer, sondern auch außen-

und sicherheitspolitischer Überlegungen: Sie wollten dem Risiko entgehen, in eine innere Peripherie der europäischen Integration abzudriften. Ungeachtet dessen schauen sie mit wachsendem Unbehagen auf die zunehmende Renationalisierung, auf die Spaltungen in der Union und die Schwächung des Gemeinschaftsprinzips in der EU, die tendenziell den größeren Staaten zugutekommt.

Noch problematischer für die drei Länder sind die Verwerfungen im transatlantischen Kontext und die Folgen des Wahlsiegs von Donald Trump. Während des amerikanischen Wahlkampfes 2016 und in der ersten Phase der Regierungszeit Trumps hatten Äußerungen aus dessen Umfeld und eventuelle Verbindungen zu russischen Kreisen die baltischen Staaten stark verunsichert. Beruhigend wirkte, dass die Trump-Administration sich an die Beschlüsse der Nato-Gipfel hielt und auch auf bilateraler Ebene die sicherheitspolitische Zusammenarbeit sowie den intensiven diplomatischen Dialog fortsetzte. Vor allem nahm man in den drei Ländern zur Kenntnis, dass im State Department und im Pentagon die Vertreter eines konsequenten Kurses in der Russlandpolitik, also in gewisser Weise der traditionelle republikanische Mainstream, den Ton angaben, etwa in puncto Sanktionen oder Ukraine-Krise. Nach einem Jahr Trump zog ein früherer estnischer Diplomat und Außenpolitikexperte daher eine verhalten optimistische Bilanz: »Despite the sometimes controversial rhetoric, there has been no great change in transatlantic relations. Guaranteeing the security of Europe in the event of a crisis depends on US political will and its strong military presence on the continent.«<sup>113</sup> Das Grundvertrauen in die Vereinigten Staaten als Sicherheitsanker bleibt in den baltischen Republiken also auch mit Trump weiter bestehen.

Gleichwohl entsteht Unruhe durch den »transaktionalen« Politikstil des US-Präsidenten, seine Unberechenbarkeit und seine Tendenz, unerwartete Vereinbarungen mit starken Gegenspielern zu schließen, allerdings mit ungewissen Konsequenzen für seine Verbündeten. Auf diese Weise unterminiere er das Prinzip einer regelbasierten internationalen Ordnung, an deren Bewahrung gerade kleine Länder ein essentielles Interesse haben. Sorgen bereiten auch der erratische Umgang Trumps mit europäischen Part-

<sup>111</sup> So Estlands Verteidigungsminister Jüri Luik; »Estonian Government Approves Sending 50 Troops to French-led Mali Mission«, *ERR News*, 22.3.2018, <<https://news.err.ee/691357/estonian-government-approves-sending-50-troops-to-french-led-mali-mission>>.

<sup>112</sup> Margarita Šešelgytė, »Giving CSDP a Chance: a Position of »Pragmatic Scepticism« in Lithuania«, in: Andris Sprūds/Māris Andžāns (Hg.), *Security of the Baltic Sea Region Revisited amid the Baltic Centenary. The Riga Conference Papers 2018*, Riga: Latvian Institute of International Affairs, 2018, S. 56–63, <<http://www.lai.lv/publikacijas/security-of-the-baltic-sea-region-revisited-amid-the-baltic-centenary-the-riga-conference-papers-201-741>>.

<sup>113</sup> Eerik Marmei, *One Year since the US Election: President Trump and Transatlantic Relations*, Tallinn: ICDS, 16.11.2017, <<https://icds.ee/one-year-since-the-us-election-president-trump-and-transatlantic-relations/>>.

nern und damit einhergehende Risiken für die transatlantischen Beziehungen.

Angesichts der strategischen Großwetterlage verfolgen die baltischen Staaten eine Politik der Konsolidierung des Westens. Es geht ihnen darum, Nato und EU einschließlich ihrer traditionellen Werte- und Regelorientierung zu festigen sowie Solidarmechanismen zu bestätigen. Auch unter Trump bleiben die USA »Garantiemacht«. Deswegen wollen die drei Länder ihre Verbundenheit selbst gegenüber diesem US-Präsidenten unterstreichen und sich als »liefernde« Partner darstellen. So versuchen sie, das Ziel der Nato zu erfüllen, 2% ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung aufzuwenden.<sup>114</sup> Gleichzeitig richten sich die drei Länder an ihren europäischen Verbündeten aus. Diese sieht man unter den kleineren und mittelgroßen Staaten in Nordeuropa und im östlichen Teil der EU, im transatlantischen Klub in Europa einschließlich Großbritanniens und vor allem in Deutschland. Unter den europäischen »Schwergewichten« gilt Berlin als zentraler Partner für die Kernanliegen der drei Länder.

**114** Vgl. »Remarks by President Trump and Heads of the Baltic States in Joint Press Conference«, Washington, D.C.: The White House, 3.4.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-heads-baltic-states-joint-press-conference/>>.

# Schlussfolgerungen: Deutschlands Politik gegenüber den baltischen Staaten

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren aktiv dafür eingesetzt, Sicherheit und Resilienz der baltischen Staaten zu verbessern. Die Präsenz der Bundeswehr in Litauen als Teil der Nato-Mission Enhanced Forward Presence (eFP), die jahrelange Beteiligung am Air Policing oder Maßnahmen in der Medienarbeit verdeutlichen, dass das deutsche Engagement vom harten bis zum weichen Ende des sicherheitspolitischen Spektrums reicht. Deutschland hat damit gezeigt, dass es gewillt ist, die baltischen Staaten und ihre Sicherheitsbedürfnisse ebenso ernst zu nehmen wie seine Solidarzusagen im Rahmen von Nato und EU. In diesem Zusammenhang bedarf es einer ständigen Reflexion darüber, welche Interessen Berlin verfolgt und welche Bedeutung die baltischen Staaten und ihre Sicherheit für Deutschland haben. Eingedenk der regionalen Situierung sowie des breiteren strategischen Kontexts in Europa und im transatlantischen Verhältnis sollten hierbei vor allem die folgenden Sachverhalte berücksichtigt werden:

Der östliche Ostseeraum kann gegenwärtig sein Potential als Schnittstelle zwischen EU und Russland kaum nutzen. Obwohl es Elemente der Kooperation gibt, die es auch weiterhin zu pflegen gilt, ist die Region vor allem ein Risikoareal mit zahlreichen Verwundbarkeiten und ein möglicher Raum für Destabilisierungsversuche. Letzteres gilt aufgrund der geopolitischen Lage und der inneren Verhältnisse besonders für Estland, Lettland und Litauen. Aus Sicht Deutschlands besteht also ein übergeordnetes Interesse daran, keine Anreize zu schaffen, dass Dritte und vor allem Russland Anfälligkeiten der baltischen Staaten ausnutzen, um den Zusammenhalt und die Solidarität von Nato und EU zu testen. Deutschlands Beziehungen zu den drei Ländern sollten daher im Sinne einer nachhaltigen Resilienzpartnerschaft in EU und Nato fortentwickelt werden.

Diese bereits in Ansätzen bestehende Partnerschaft würde auf drei Säulen ruhen:

- dem vertieften sicherheitspolitischen Engagement vor allem in der Nato,
- gemeinsamen Anstrengungen zum Abbau gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, digitaler und anderer hybrider Risiken in EU und Nato sowie bilateralen Maßnahmen und
- einem strategischen Austausch über die Reform der EU, die Ausrichtung der Nato und die Zukunft des Westens.

Ein solcher Austausch ist schon deswegen notwendig, weil es zwar viele Gemeinsamkeiten gibt, aber auch unterschiedliche Auffassungen über weitere Schritte bei Verteidigung und Vergeltungsdrohung sowie bei der Balance von Abschreckung und Gesprächsbereitschaft gegenüber Russland. Deutschland möchte zunächst eher konsolidieren, was mit dem Engagement der Nato erreicht wurde. Die baltischen Staaten hingegen fordern, auf dem Weg zu einer effektiven Vorverteidigung voranzuschreiten.

Für eine intensivere deutsch-baltische Zusammenarbeit spricht zudem, dass der Dialog mit kleineren Partnern und eine Vertrauenspolitik ihnen gegenüber dazu beiträgt, Deutschlands Außen- und Europapolitik, aber auch Russland- und Ostpolitik zu legitimieren. Ein empathischer Umgang mit Estland, Lettland und Litauen sendet auch Signale nach Nordeuropa und Polen. Wichtig ist dies nicht zuletzt deshalb, weil sich der Trend zu neuen multi- oder bilateralen Formen der Kooperation mit den USA in der Region verstärken könnte. Nicht wenige europäische Staaten sympathisieren mit Trumps America-first-Politik und versprechen sich von einer Zusammenarbeit mit Washington mehr Sicherheit für sich selbst. Zu ihnen gehören Länder aus Ostmittel- und Südosteuropa, etwa jene der Nato-Ostflanke (als Bukarest-Neun-Gruppe



bekannt) und jene der Drei-Meere-Initiative, die zwölf Länder zwischen Ostsee, Adria und Schwarzem Meer vereint. Manche Länder Nordeuropas wiederum möchten die Initiative Enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE) zwischen den USA sowie nordeuropäischen und baltischen Staaten wiederbeleben, die aus den 1990er Jahren stammt. Polen ist das wohl aussagekräftigste Beispiel für die Präferenz, bilateral sicherheitspolitisch mit den USA zu kooperieren. Es treibt die militärische und verteidigungspolitische Verflechtung mit ihnen voran und strebt an, dass die USA die Präsenz ihrer Truppen auf polnischem Territorium weiter erhöhen. Zu diesem Zweck soll ein neuer Stützpunkt (»Fort Trump«) gebaut werden.

Sollte der Zusammenhalt in der transatlantischen Gemeinschaft weiter erodieren und sollten sich bilaterale europäisch-amerikanische Sicherheitskooperationen festigen, könnte sich die Remilitarisierung der östlichen Ostseeregion beschleunigen. Bislang bevorzugen Estland, Lettland und Litauen einen euroatlantischen Multilateralismus und sind sich der Risiken einer wachsenden sicherheitspolitischen Bilateralisierung bewusst. Dennoch könnte dieser Weg auch für die drei Länder zur Option werden, vor allem dann, wenn die Vereinigten Staaten sich weiter von der EU und ihren westeuropäischen Partnern entfernen und konsequent auf Sonderbeziehungen zu nahestehenden europäischen Ländern setzen. Daher sollte Deutschland anstreben, für die baltischen Staaten ein dauerhaft attraktives Referenzland in Sachen Sicherheit zu werden. Schon jetzt gibt es intensive sicherheits- und verteidigungspolitische sowie militärische Kooperationsbeziehungen zwischen den USA und den drei Ländern. Jenseits von Investitionen im Bereich militärische Infrastruktur, Hilfsprogrammen für Ausbildung und Ausrüstung und Maßnahmen im Rahmen der European Deterrence Initiative (EDI) bestehen bilaterale Abkommen zur Verteidigungskooperation (unterzeichnet 2017) und »Roadmaps« für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit jedem der drei Staaten.

Neben der effektiven Absicherung der Partner Estland, Lettland und Litauen sowie der Nato-Ostflanke ist Deutschland auch daran interessiert, die Dialogbereitschaft und zumindest selektive Fähigkeit des Westens zur Kooperation mit Russland zu wahren. Das Engagement für die baltischen Staaten hilft dabei, Partner in EU und Nato davon zu überzeugen, dass Berlin keine Sonderrolle in der Russlandpolitik spielen will.

In Anbetracht dessen könnte es nützlich sein, einige konkretere Themen und Projekte im Kontakt mit Estland, Lettland und Litauen anzugehen:

- Deutschland könnte gemeinsam mit den baltischen Staaten eine Ostsee-Energieplattform schaffen, an der die anderen nordeuropäischen Ostseeanrainer aus der EU sowie Polen und Norwegen beteiligt werden sollten. Zweck dieses Dialogforums wäre, dass sich Vertreter von Außen-, Wirtschafts- und Energieministerien in erster Linie über sicherheitspolitische, aber auch über wirtschaftliche und klima- bzw. umweltbezogene sowie wettbewerbsbezogene Aspekte der Energiepolitik in der Ostseeregion austauschen. Damit würde ein Ort für die politische Debatte geschaffen – eine sinnvolle Ergänzung zu den eher technisch angelegten und politisch wenig sichtbaren Maßnahmen im Rahmen der EU-Strategie für den Ostseeraum.
- Ein weiteres Betätigungsfeld für deutsch-baltische Zusammenarbeit wäre die Northern Group of Defence Ministers. Ihr gehören die Verteidigungsminister aus den nordeuropäischen Staaten, Deutschland, Großbritannien, Polen und den baltischen Staaten an. Zusammen mit Deutschland könnten die drei Länder einen Dialog- und Maßnahmenprozess anstoßen, um die maritime Sicherheit in der Ostseeregion zu verbessern. Dabei sollten die Rollen von Nato, GSVP und PESCO berücksichtigt werden. Im Kontext der Northern Group oder im Ostsee-EU-Rahmen könnten Deutschland und die drei Länder eine gemeinsame Erklärung über maritime Herausforderungen einschließlich hybrider Risiken in der Ostseeregion initiieren.
- Deutschland und die baltischen Staaten könnten sich dafür einsetzen, Kosten für resilienzsteigernde Maßnahmen in definierten Bereichen auf das 2%-Ziel der Nato anrechnen zu lassen. Unterstützen Estland, Lettland und Litauen diese Forderung, würden sie damit ein Signal aussenden, dass auch Länder, denen an harter Sicherheit gelegen ist, die Bemühungen von Partnern um Sicherheit in einem weiteren Sinne akzeptieren. Im Gegenzug könnte sich Deutschland in der Diskussion um die Finanzen der EU dafür stark machen, dass die Nutzung von Kohäsionsfonds für sicherheitspolitische Maßnahmen erleichtert wird.
- Das Projekt Nord Stream 2 hat auch in den baltischen Staaten Irritationen hervorgerufen. Sofern die Pipeline gebaut wird, sollte Deutschland auf die drei Länder zugehen, um das Problem politisch abzufedern. Jenseits der außen- und sicherheits-



politischen Grundfragen, etwa der Sicherung des Mindesttransits für die Ukraine, könnten Estland, Lettland und Litauen Unterstützung bei der Desynchronisierung ihrer Stromsysteme vom russisch-belarussischen Verbund erhalten. Generell sollte sich Deutschland bereit zeigen, im Lauf der Verhandlungen über den neuen Finanzrahmen der EU Konnektivitätsprojekte im Bereich der Energieinfrastruktur für die baltischen Staaten abzusichern.

- Eine deutsch-baltische Energieagentur könnte ins Leben gerufen werden, um Projekte zu unterstützen, mit denen die Energieeffizienz verbessert oder erneuerbare Energien gefördert werden.
- Estland, Lettland und Litauen haben sich stets in die Östliche Partnerschaft eingebracht oder die Partnerländer direkt unterstützt. Sie sollten daher auch in den Überlegungen zu einer »neuen europäischen Ostpolitik« als wichtige Partner betrachtet werden. Darüber hinaus sollten sie einbezogen werden, wenn es darum geht, neue russland- und nachbarschaftspolitische Initiativen zu konzipieren und in Gang zu bringen. Das hieße nicht zwangsläufig, dass Deutschland sich die Positionen der drei Länder zu eigen macht. Auf diese Weise würde Berlin aber demonstrieren, dass es seine Politik gegenüber den baltischen Staaten auch weiterhin nicht seiner Russlandpolitik unterordnet. Praktischer Ausdruck eines solchen Ansatzes wäre eine Konzeptgruppe »Östliche Partnerschaft« zwischen den Planungsstäben der Außenministerien im Format 1+3.
- Um Expertenwissen und Erfahrungen der baltischen Staaten in Sachen Cybersicherheit besser kennenzulernen, könnte ein deutsch-baltisches Forum zu diesem Thema eingerichtet werden. In diesem Format könnten sich einschlägige Ressorts und Behörden sowie Fachleute über technische und institutionelle Fragen austauschen, vor allem aber über politische und gesellschaftliche Herausforderungen der Digitalisierung.
- Im Frühjahr 2015 unterzeichneten die Außenminister Deutschlands und der drei baltischen Länder eine Reihe bilateraler Erklärungen. Vereinbart wurden umfangreiche Maßnahmenpakete, etwa um die Resilienz gegen Desinformationskampagnen zu erhöhen und um private und öffentliche Medien zu unterstützen. Diese Erklärungen und Maßnahmen sollten überprüft und bewertet werden. Welche Projekte wurden verwirklicht? Welche waren sinnvoll? Wo gibt es Lücken? Zu überlegen wäre, die Erklärungen zu aktualisieren

und vor allem um Projekte in den Themenfeldern Energie sowie Grenzschutz und Polizeikooperation zu ergänzen. Was die russischen Minderheiten in Estland, Lettland und Litauen betrifft, sollte Deutschland die baltischen Staaten zu einem inklusiven Umgang ermuntern, jedoch von paternalistischen Aufrufen zu »besserer Integration« absehen.

## Abkürzungsverzeichnis

A2/AD	Anti-Access/Area Denial
BEMIP	Baltic Energy Market Interconnection Plan
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNS	Baltic News Service
BRELL	Belarus, Russia, Estonia, Latvia, Lithuania
CCD CoE	NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence
CEF	Connecting Europe Facility
EDI	European Deterrence Initiative
EEPR	European Energy Programme for Recovery
eFP	Enhanced Forward Presence
EKRE	Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (Konservative Volkspartei, Estland)
e-PINE	Enhanced Partnership in Northern Europe
EU	Europäische Union
eu-LISA	Europäische Agentur für IT-Großsysteme
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut (Swedish Defence Research Agency, Stockholm)
GIPL	Gas Interconnection Poland – Lithuania
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ICDS	International Centre for Defence and Security (Tallinn)
LNG	Liquefied Natural Gas
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NORDEFCO	Nordic Defence Cooperation
OSW	Ośrodek Studiów Wschodnich (Warschau)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PBK	Pervyj Baltijskij Kanal
PCI	Projects of Common Interest
PESCO	Permanent Structured Cooperation (EU)
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force

